

CAI  
XY2  
- 1994  
R24



REPORT OF THE SPECIAL JOINT COMMITTEE  
REVIEWING CANADIAN FOREIGN POLICY

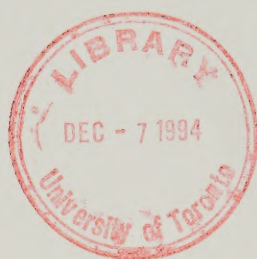


3 1761 11971892 2

# CANADA'S FOREIGN POLICY: POSITION PAPERS







**CANADA'S FOREIGN POLICY : PRINCIPLES AND  
PRIORITIES FOR THE FUTURE**

**THE POSITION PAPERS**

**SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE  
AND OF THE HOUSE OF COMMONS  
REVIEWING CANADIAN FOREIGN POLICY**

**NOVEMBER 1994**

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9



## TABLE OF CONTENTS

MESSAGE FROM THE JOINT-CHAIRS .....	ii
CONTEMPORARY SECURITY ISSUES — <i>DENIS STAIRS</i> .....	1
THE CHALLENGE OF GLOBAL TRADE, INVESTMENT AND FINANCE FOR CANADA — AN ADDENDUM ON INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS <i>SYLVIA OSTRY AND ALAN S. ALEXANDROFF</i> .....	21
FOREIGN AID AND DEVELOPMENT REVISITED — <i>ANDRÉ MARTENS</i> .....	63
CULTURE AND FOREIGN POLICY — <i>JOHN RALSTON SAUL</i> .....	83

## MESSAGE FROM THE JOINT-CHAIRS

In March 1994, a Joint Committee of the Senate and the House of Commons was struck to review Canada's foreign policy. The Committee was asked by the Government to identify changes in the world and how they affect Canada, and to suggest the principles and priorities which should guide Canadian foreign policy. The Committee's report – ***Canada's Foreign Policy: Principles and Priorities for the Future*** – was tabled in Parliament on November 15, 1994.

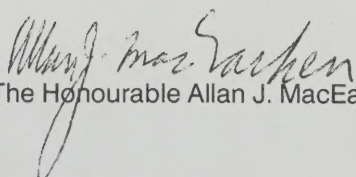
The review has taken place at a time of accelerated change. Canadians are increasingly conscious of the extent to which international forces shape their everyday lives and affect their future prospects. The Committee talked to hundreds of groups and individuals across Canada, and amassed more than 10,000 pages of evidence. The message we received was clear: Canadians want a values-based foreign policy and they want Canada to be more globalist in outlook and action.

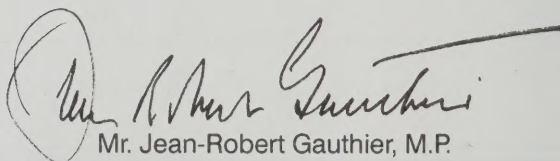
We were appreciative of the thoughtful analysis and sometimes detailed recommendations we received on a full range of foreign policy issues. We were struck as well by the need for continuing dialogue and communication on Canada's role in international affairs. It is in this spirit that we would like to give wide circulation to the work of the following authors who prepared in-depth position papers for the Committee:

- Dr. Denis Stairs on "Contemporary Security Issues";
- Dr. Sylvia Ostry and Dr. Alan S. Alexandroff on "The Challenge of Global Trade, Investment and Finance for Canada";
- Dr. André Martens on "Foreign Aid and Development Revisited"; and
- Dr. John Ralston Saul on "Culture and Foreign Policy".

Our purpose in commissioning these papers was threefold: to identify possible gaps in the evidence that we had collected; to provide in-depth analysis of key questions that had emerged from the testimony; and finally, to provide an opportunity for the authors to argue in favour of particular positions or approaches.

We are indebted to the authors for their care and insight on difficult questions of foreign policy. We are confident that these papers will make a useful contribution to the ongoing debate on Canada's international role.

  
The Honourable Allan J. MacEachen, P.C.

  
Mr. Jean-Robert Gauthier, M.P.




# CONTEMPORARY SECURITY ISSUES

## DENIS STAIRS

*A graduate of Dalhousie, Oxford and the University of Toronto, Denis Stairs is Professor of Political Science and a founding member of the Centre for Foreign Policy Studies at Dalhousie University. He specializes in the study of Canadian foreign policy and related subjects.*

*The Committee requested professor Stairs to examine the changing nature and extent of security threats to Canada, regional security issues, Canada's participation in UN peace operations, our membership in NATO and NORAD, the broadening definition of security, and the security proposals of the Canada 21 Council.*



Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119718922>



# CONTEMPORARY SECURITY ISSUES

**"We have learnt to-day that it is better for the peace of the world to promise only what you are certain to perform, than to indulge in cloudy promises which carry small conviction." – Sir Harold Nicolson<sup>1</sup>**

## Introduction

This paper is intended to provide a general discussion of security issues pertinent to the Canadian Foreign Policy review, and to offer observations and suggestions in the hope that they will be of assistance to the Special Joint Committee. The paper begins with an analysis of the concept of "security" itself, and how it should be interpreted for the specific purpose of making foreign policy decisions. It then provides a brief review of the principal features of Canadian security policy in the period after World War II, and of the changes that have recently occurred in relation to Canada's external security environment as a whole. This analysis is followed by a brief discussion of some of the broader policy implications of these changes, and of their significance for the general strategic choices currently confronting the makers of Canadian defence policy. Attention is then paid to Canada's security interests specifically in relation to Europe, the Western Hemisphere (including both the United States and the "Other Americas"), and the North Pacific. The paper concludes with a section on the United Nations, collective security, and peacekeeping.

## The Concept of "Security"

What (in the context of foreign policy) is a "security" issue?

This is a simple question. It invites a simple answer. In the heyday of classical European statecraft, when monarchs and their governments

relied on little more than aristocratic advice and mercenary armies to play their elaborate games of geopolitical chess, it might even have received one. Encumbered only slightly by popular opinion and not at all by elections, and infused with a limited ("law and order") view of the internal functions of government, heads of state could give their security "problem" a stark and simple definition: to preserve their regimes against damage or destruction by external menace, and to protect — or enhance — the size of their territorial domains. In a mercantilist age, this was an enterprise conducted largely through diplomatic manoeuvres suitably fortified by military might. The dimensions of the latter were defined in turn by the scope of the sovereign's treasure — taxed, stolen, or extorted.

This is, of course, an oversimplified view of the past. But it serves well enough to highlight the transformed conditions of the present. Most governments, even in societies that are neither liberal nor democratic, are now in varying degrees conscious of popular opinion. The agendas they are expected to pursue are vastly expanded. The standards by which their performance is measured are significantly higher than before. And the obstacles they encounter in attempting to meet them are infinitely more varied, intricate and complex. With the help of thoughtful public policies rooted in modern techniques of "social engineering," we now expect to be liberated from many of the fortuitous miseries that humanity at one time could not avoid and was therefore compelled to tolerate. At the same time we have identified (and collectively we have created) a new array of sources from which such miseries can emanate. Everything seems to be linked by chains of cause and effect to everything else, and in our "high-tech" world of fast communications and interlocking economic networks, "everything" is a lot.

Our sense of what "security" means has thus acquired a broader compass. It also seems now to entail the use of a larger assembly of remedial instruments than it did in simpler (if harder) times.

<sup>1</sup> *Peacemaking 1919*, (London: Methuen, 1964), p. xv. Originally published in 1933.



One of the consequences of these new realities (and of our new perceptions of them) is that there is a move afoot to encourage governments to accept a broader definition of the term itself. The traditional security problem of the nineteenth and early twentieth centuries is obviously with us still. Ethnic, tribal, religious and racial warfare continues to thrive, and with it the brutality that typically accompanies enraged humanity in pack formation.

But to this perennial threat is now added a collection of perils that were once thought to belong in other categories. Among these are the horrific impoverishments of the states we sometimes describe with hopeless fatalism as "basket cases". Among them, too, are new plagues of seemingly incurable disease. The Horsemen of the Apocalypse, moreover, are multiplying, as the ancient afflictions of War, Famine and Pestilence are joined by previously unheralded threats to the survival of the human species, including most notably the destruction of our natural habitat and the depletion of our natural resources. Less visibly dramatic (but similarly pervasive) sources of human misery and despair are sometimes included in the security agenda as well. The routine violation of human rights, the exploitive oppression of millions of women, and the seemingly unstoppable expansion of the world's population of homeless refugees are prominent among them.

On the surface, at least, there are two principal reasons for adding such issues to the "security policy" domain. The first is that, like the traditional security problem of peace and war, they all pose the threat of death and destruction — sometimes on a massive scale. If "security" politics is "high" politics, then these must be high politics, too, for in

human terms they entail stakes of equal, or even greater, measure.

The second is that they appear to be linked to war itself by socio-political processes of cause-and-effect. Just as the alienations caused by poverty at home are often held to be at the root of violence in our cities, so the desperation that comes (for example) from under-development abroad is thought to be the progenitor of violence in the world at large. Radical politics feeds on desperation, and war is radical politics. Dealing with it effectively thus requires (or so the argument goes) an attack on causes, not on symptoms alone. Development assistance is defence policy.

But a third factor also underlies the argument for a broader understanding of the term "security". More narrowly "political" than the others, it is less commonly revealed to public view. Specifically, it is rooted in the desire of those who support the broader definition to accomplish two things: (a) to claim for the issues they hold dear a priority among the primal attentions of government equivalent to the one traditionally awarded to defence against external menace; and (b) to ensure in consequence that such financial relief as comes from a downgrading of traditional defence expenditures will accrue to their own policies of choice rather than to some other public purpose. Spending on development assistance, or human rights, or the global environment thus becomes an expenditure on "defence by other means."<sup>2</sup>

These arguments are not entirely new. Traces of them could be found, for example, in the rationales for establishing many of the "specialized agencies" of the United Nations in the middle 1940s, and in the "functionalist" case for pursuing European integration after the Second World War.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> The phrase comes from Arthur Andrew, *Defence by Other Means: Diplomacy for the Underdog*, (Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1970). A senior Canadian foreign service officer, Mr. Andrew wrote this volume while on temporary leave from his Department.

<sup>3</sup> The most influential presentation in modern times of the argument for functional cooperation as an approach to peace is contained in David Mitrany, *A Working Peace System*, (London: Royal Institute of International Affairs, 1945). The Canadian concept of "functionalism" was somewhat different, but its practical implications were in most respects very similar. The fullest account of the Canadian role in the establishing the U.N.'s specialized agencies is John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order, 1943-1957*, Vol. I (Toronto: University of Toronto Press, 1979). See also Tom Keating, *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, (Toronto: McClelland & Stewart, 1993), espec. Chs. 1 and 2.



But there are dangers nonetheless in accepting too blithely, or taking too far, an expanded conception of the “security” problem. Among them are the following:

(a) The phenomenon of “war”, as we have already observed, remains with us still, and there is little reason to think that its underlying causes are likely to disappear within the foreseeable future. Even if our understanding of its origins were complete (and it is not), it would be optimistic in the extreme to assume that the causal factors involved were in every case subject to manipulation by public policy means. Some will be malleable in practice. Some will be malleable in principle, but not be malleable in practice. And some will not be malleable at all. We may be well-advised to attack what we think are the “conditions of war” whenever we can, but we would be ill-advised to rely for our security on strategies of political, economic, and social engineering alone. Traditional security policy, for all its imperfections, still has its place in an imperfect world.

(b) In any case, traditional “security policy measures also serve other functions. Supporting our diplomacy and sustaining more generally our credibility abroad are among the most important. Even our capacity to pursue the alternative approaches to the maintenance of international peace that are now so commonly advocated can be affected by the strength of our currency in traditional security terms. (We will return to this theme below.)

(c) There is an advantage of clarity, moreover, in giving separate treatment to different policy instruments. Broadening the security concept can generate a more inclusive understanding of the forces that impinge upon the security objective. And it is helpful to be aware of the systemic inter-relationships that may work among the various forces conducive to war. But once these over-arching realities are understood, the problem needs to be “unpacked” again if the available policies of state are to be effectively deployed. We may all be threatened by a thinning ozone layer, but our chances of survival are unlikely to be improved

by lumping our alliance policies into the same pot as our approach to the international regulation of the use of pressure cans or refrigerator gases.

(d) In any event, the trade-off between good butter, clean water and healthy air on the one hand, and guns and ammunition on the other is misleadingly drawn. There is no *a priori* reason for saying that money saved on defence should be spent (for example) on development assistance. There may (or may not) be a telling *moral* argument for saying so. There may (or may not) be a telling *political* argument for saying so. But similar moral and political arguments can be advanced in support of a great variety of other alternatives (e.g., public health). Making the trade-off linkages early in the debate has the effect of restricting the range of choice. This may, or may not, be regarded as appropriate, depending on one’s political point of view. But it should not be assumed for a moment that any particular trade-off is “natural” or “automatic”. Every such proposal contains in fact a latent political choice. The truth keeps us free, and truth is served by clarity.

(e) Finally, and most importantly, the insistence that these other policy issues be subsumed under the “security” umbrella does them a disservice on their own terms. The most powerful argument for development assistance, for example, is not that it increases our security or enhances our prosperity, but that it relieves suffering among peoples less fortunate than ourselves. In most cases it is highly doubtful that it has a direct bearing on our security at all. And our own prosperity can probably be served more efficiently by other means. It is true that political and diplomatic rewards can sometimes be reaped from the development assistance enterprise, and it frees us from suspicion abroad that we are coldly indifferent to the misfortunes of others. But the expenditures involved might prove difficult to defend on the basis of these intangibles alone. In the final analysis, the defence of the policy must rest on its humanity, and the test of its worth must be the extent to which it achieves its humanitarian objectives. How much the government should actually expend on the

endeavour, and in what measure it should place the welfare of unfortunates abroad ahead of the needs and wants of Canadians at home is a function of the instructions it receives from its constituents and the way in which it weighs them against its other responsibilities. In this competition for public resources, the true case for a vigorous policy of international development (or for initiatives in support of the environment, or conservation, or human rights, or whatever) is thus weakened, not strengthened, if it is housed in the "security" basket. The trade-offs will be more responsibly made if the real stakes at issue are clarified, not obscured.

The conclusion from the foregoing is that the public interest is poorly served by the confusion of traditional security concerns with other preoccupations, however urgent and significant the latter may be. The analysis that follows reflects this view.

### The Post-War Practice of Canadian Security Policy

Michael McGwire, a renowned authority on Soviet naval policy, used to observe with some regularity during his period of tenure at Dalhousie University in the 1970s that "Canada's defence problem is that it has no defence problem." By that he meant that Canada faced no security threat to which Canadian defence policy could be a decisive response. Inside North America, the only potential threat to Canadian security was posed by the United States, and against the Americans the defences clearly had to be diplomatic, not military. Outside North America, the only potential threat was posed by the Soviet Union, and against the Soviets the significant defences were American, not

Canadian. It was well understood, in fact, that the Americans would defend us against Soviet attack whether we liked it or not. Indeed, another security specialist of the day, Nils Orvik, went so far as to argue that the primary purpose of Canada's military establishment in North America was to supply a "defence against help."<sup>4</sup>

In these circumstances, Canada could revel in the luxury of an "elective" defence policy. We could do as little, or as much, as we wished, in the full knowledge that from a purely military point of view a "free ride" was always an option. It was this underlying reality that exposed our defence expenditures in the later decades of the cold war to such frequent and unanswerable criticism, for it made it impossible to know with certainty how much effort was enough, or how much was appropriate.<sup>5</sup>

In practice, this problem was largely resolved by reference to our general political and diplomatic interests abroad, as mediated by the principle of burden-sharing. More specifically, the government's strategic interest in maintaining amicable relationships with a wide variety of "like-minded" powers in both North America and Europe, and its tactical interest in cultivating multilateral environments within which to pursue its international objectives, led to an early emphasis on institutionalizing the North Atlantic community for purposes of enhancing the security of the "West" against the Soviet Union and its allies. With precisely this purpose in mind, Canada joined with the Europeans in advocating the creation of the North Atlantic alliance as a working substitute for a hamstrung United Nations. In so doing, it fought against the initial preference in Washington, which was for a unilateral guarantee. NATO was thus

<sup>4</sup> See his "Canadian security and 'Defence against help'," in *International Perspectives*, (May/June 1983), pp. 3–7. A more general statement of the argument appeared under the title, "Defence Against Help — a Strategy for Small States?" in *Survival* No. 5 (1974), pp. 228–231.

<sup>5</sup> One of the earliest full-dress critiques was contained in James M. Minifie, *Peacemaker or Powder-Monkey: Canada's Role in a Revolutionary World*, (Toronto: McClelland & Stewart, 1960). The tenor of subsequent criticisms can be identified in some of the essays contained in Stephen Clarkson, ed., *An Independent Foreign Policy for Canada*, (Toronto: McClelland & Stewart, 1968). See espec. the editor's comparative summation of the arguments, pp. 253–69.



conceived in Ottawa, as in Europe, as a multilateral agency. Working through it could lessen the inconvenience that might otherwise result from having to deal with the United States on a purely bilateral basis in relation to security issues (and even, the Canadians hoped, in relation to some economic ones, as well).<sup>6</sup>

Having in this way helped to found the "Atlanticist" club, Ottawa had then to pay a fee. Initially this amounted to very little, for it was assumed that Red armies could be held at bay with atomic bombs. The price went up, however, with the outbreak of war in Korea. Precisely how far was determined in consultation with our cold war allies, and on the basis of a judgment in Ottawa on what was required if our diplomacy was to have credibility and "presence" in both Washington and the capitals of Europe. Since this was a matter of "judgment", and since the pay-offs (a seat at the table and diplomatic influence to go with it; access to information; training opportunities for the armed forces; foreign markets for Canadian military commodities; a reputation for amiable reliability among members of the American Congress; and the like) were either intangible or difficult to measure, there was room for disagreement. But for a very long time there was also a substantial consensus on the nature of the problem. The cold war was a hazardous political phenomenon, but it provided nonetheless a framework within which defence decisions could be made and by which security priorities could be set.

Not all of these priorities, of course, were in Europe. Some were in North America. And some were founded in obligations incurred through the United Nations. In the case of the former, there were

periods when the use of Canadian assets (notably our airspace) was thought to be essential to American security. These periods came and went with changes in weapons technology, and were at their most intense when Soviet payloads relied on bomber delivery. Only then, and only there, was Canada's cooperation truly essential to the total security effort, as security is traditionally understood. Elsewhere the Canadian role could reasonably be regarded by others as moderately important, but ancillary nonetheless. As the European powers recovered and re-armed, moreover, and as the cost and sophistication of weapons technology galloped ahead, an impression of "marginalization" was difficult to avoid. The defence contractions of the late 1960s and early 1970s ensued. Later attempts to reverse the pattern were partly successful, but were limited in the end by fiscal constraint.

With respect to the United Nations, Canadian policy reflected a continuing interest in strengthening multilateral institutions.<sup>7</sup> The reasons for this emphasis were related partly to a belief in the U.N.'s potential for promoting international order and partly to the sense that multilateral environments are conducive to middle power influence. Their procedural rules occasionally soften, after all, the impact of disparities of power, and their politics facilitates the formation of convenient diplomatic coalitions. Hence, while Ottawa soon lost its original hope that the U.N. would prove to be a truly effective collective security agency, it seized eagerly nonetheless on such opportunities as came along to sustain the organization and all its works. It played a major role in multilateral conflict-resolution diplomacy.

<sup>6</sup> Among the accounts of participants are Lester B. Pearson, *Mike: The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson: Volume 2, 1948–1957*, (Toronto: University of Toronto Press, 1973), espec. Ch. 3 ("Atlantic Vision"); Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty, 1947–1949*, (Toronto: McClelland & Stewart, 1977); and John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order, 1943–1957*, Vol. 2, (Toronto: University of Toronto Press, 1982). For an academic's treatment, see James Eayrs, *In Defence of Canada: Growing Up Allied* (Toronto: University of Toronto Press, 1980). A general analysis of Canadian involvements in the early politics of the cold war is contained in Denis Smith, *Diplomacy of Fear: Canada and the Cold War, 1941–1948*, (Toronto: University of Toronto Press, 1988).

<sup>7</sup> For an excellent general survey, see Tom Keating, *op. cit.*

It contributed actively to both the military and political prosecutions of the Korean War.<sup>8</sup> It participated in every peacekeeping enterprise that was established under U.N. auspices (and some others as well). And it assumed a prominent, not to say aggressive, place in the organization's complex apparatus of specialized agencies.

These various activities, it needs to be emphasized, were designed to serve more than one purpose. In particular cases, they were aimed most often at containing a local conflict in order to promote a wider peace. But it was also frequently assumed that a working example might a precedent make, thereby strengthening the institution itself and in the process advancing the development overall of a more orderly system of international politics. In some instances — notably in the “functional” areas of cooperation assigned to the specialized agencies — Ottawa's initiatives were intended to enhance a particular cause that was in the immediate (sometimes even in the acquisitive) Canadian interest. And there was always the hope — occasionally conscious, but often not — that our constructive international involvements would lead to the expansion more generally of Canada's influence and credibility in the world arena. The webs of diplomacy are seamless; being taken seriously in the U.N. can sometimes lead to being taken more seriously elsewhere, too.

The more visible of these various United Nations activities have proved to be immensely popular among internationally attentive publics within Canada. This is partly because some of our initiatives have been distinctive, as in the case most obviously of peacekeeping. It is also because their much-trumpeted “internationalist” tenor has given them moralistic appeal. This moral claim, it must be said, has been lamentably exaggerated. Among other things, it is based on a misconception of

Canadian policy, the premises of which have really been rooted in a clear understanding of the workings of “power politics” and of Canada's interest as a *status quo* state with a preference for operating in a stable international environment. Canadians in their foreign policy are not more virtuous than other mortals. Geopolitically, however, they are more fortunate, and it is this, not their character, that allows them to associate so easily the pursuit of their national interests with what is so often regarded as the broader international good.

### Changes in the Contemporary Security Environment

All these strategies and practices, it can be argued, served Canada well enough in the cold war world. We could have done more. We could have done less. Within certain limits, we could have done differently. But against the imperfect standards that reasonable observers are able to apply to the evaluation of statecraft, it was not a bad performance. No disaster of security policy could be attributed to Canada, and a few accomplishments could be claimed (although the practice of doing so — increasingly common in a populace that once eschewed such unseemly displays of vanity — is itself an alarming trend, and likely to prove counterproductive abroad).

But the question arises: Are we now in a different world, and if so, does the difference suggest the need to transform our security posture?

The answer to the first half of this question is clearly affirmative. Keeping in mind the “security” focus of this analysis, and leaving aside the emergent environmental and other threats to human civilization to which reference has already been made, a number of developments appear to

<sup>8</sup> The official military account is Herbert Fairlie Wood, *Strange Battleground: Official History of the Canadian Army in Korea*, (Ottawa: Queen's Printer, 1966). The Canadian naval contribution is described in Thor Thorgrimsson and E.C. Russell, *Canadian Naval Operations in Korean Waters, 1950–1955*, (Ottawa: Queen's Printer, 1965). Diplomatic aspects are treated in a number of works. See, for example, John W. Holmes, *op. cit.*, Vol. 2, Ch. 7; Lester B. Pearson, *op. cit.*, Vol. 2, espec. Chs. 7 and 8, and Appendix 1 and 2; and Denis Stairs, *The Diplomacy of Constraint: Canada, the Korean War and the United States*, (Toronto: University of Toronto Press, 1974).



be especially pertinent to the task of Canadian policy-makers.

The most obvious of them is the death of the cold war. This has become a tiresome cliché, and some observers are driven to challenge it by arguing that the Russian menace may still rise again from the ashes. The power and convenience of militant nationalism as an inspirational diversion from the tribulations of a deconstructed Soviet economy could prove them right. But most would agree that the breakdown of bipolar animosities has removed such direct military threat from overseas as ever there was to Canada's physical security. This in turn has eroded precisely those benchmarks that until recently allowed the members of our foreign and defence policy communities to rank-order their objectives, focus their efforts, and economize on what they tried to do. An already "elective" defence policy has now become even more voluntary than before. We are genuinely free to choose.

One might have expected this to be a happy circumstance. North America is no longer a target for nuclear holocaust (or so most of us are inclined to assume). Should we not then rejoice?

The problem, of course, is that the end of the cold war has not brought with it an end to war itself. That dark beast, as we have already observed, is with us still, and notwithstanding the pervasive power of the communications technology upon which we herald the arrival of the modern global village, its ferocity seems unabated. It occurs, moreover, in locations somehow less predictable than before, and in more kaleidoscopic circumstances. During the cold war, most military conflicts around the globe were understood (rightly or wrongly) as different scenes in the same play — written, that is, in reference to the same theme and

performed by the same rules. Now, however, each war seems to have its own script.

Since these new outbreaks of violence are usually confined to small geographical areas, and since they are typically far removed from Canada, a posture of benign and empathetic neglect might be regarded at first glance as a suitable Canadian response. This would amount to a return to the isolationist premise of Canadian policy in the period between the two world wars, when the concept of Canada as "a fire-proof house, far from inflammable materials"<sup>9</sup> seemed to be both politically convenient and strategically credible.

Several factors, however, inhibit a return to so simple (and inexpensive) a strategy. The first derives from the failure of isolationism itself. For complex reasons related partly to the changing technology of weapons delivery systems, but more to the power of international politics to fabricate allegiances (and enmities) across even the widest of geographic barriers, both Canada and the United States were drawn first into a European and then into an Asian cataclysm. There is no reason to assume that isolationism would be a more reliable strategy now than it was in the twenties and thirties. Indeed, there are many reasons for assuming that its reliability in present circumstances would be even less.

In any case, Canada is now firmly committed to a developmental and reformist posture with respect to the evolution of the international community. Conceivably this could change, but the evidence is to the contrary. In the meantime there are powerful expectations both at home and abroad that the Canadian government will continue to play an active and interventionist role in politico-security affairs.

Among Canadians, the strength of these expectations is reinforced by the stimulus (or the

<sup>9</sup> This famous phrase is from a speech delivered by Senator Raoul Dandurand to the League of Nations in 1924. Canada's inter-war security policies are beautifully treated in James Eayrs, *In Defence of Canada: From the Great War to the Great Depression*, (Toronto: University of Toronto Press, 1964) and *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament*, (Toronto: University of Toronto Press, 1965). See also Richard Veatch, *Canada and the League of Nations*, (Toronto: University of Toronto Press, 1975), and C.P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict, Vol. 2: 1921–1948*, (Toronto: University of Toronto Press, 1985), espec. Chs. 1–6. Eayrs' interpretation is presented more briefly in his "'A Low Dishonest Decade': Aspects of Canadian External Policy, 1931–1939," in Hugh L. Keenleyside, et al., *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, (Durham, N.C.: Duke University Press, 1960).

tug) of mass communications. This is the “CNN phenomenon” — although CNN is but one conveyor among many, and the phenomenon itself (which has historical precedents in the inflammatory journalism of the 19th century) dates back to at least the Vietnam War. At the flick of a switch, it brings into our living rooms vivid displays of the most ghastly of sufferings. Its effect is to lead well-intentioned citizens to insist that the government take immediate action to inhibit the killing upon which the cameras have focussed, and to restore the peace. Such reactions reflect a wholly admirable compassion and concern, and are expressive of the ordered civility of the society in which we live. But the practical implication runs contrary to traditional — and still pervasive — practices of statecraft, and perhaps also to the principle of the social contract itself. This is because it invites the government to intervene, sometimes in very substantial measure, even where Canada’s geopolitical interests are not directly at stake. Ottawa is thus not allowed to say (as a hypothetical example) that it has a responsibility to invest significantly in peace and security operations in western Europe or central America, but has no comparable responsibility in the Middle East or South Asia.

As we have already observed, this drive to activism is sometimes further reinforced by an excessively optimistic view of what can be accomplished by a limited intervention over the short term. The “killing fields” behaviour portrayed nightly on the television news appears barbarously irrational. It is sometimes wrongly concluded from this that a restoration of order followed by an injection of economic assistance and lessons on democracy will bring the warring populations back to their (rational) senses. A more accurate conclusion might be that the conflicts themselves are deeply ingrained in cynically exploited combinations of unhappy history and intractable circumstance. Where such is the case, externally-imposed solutions will often require massive interventions along a wide variety of the dimensions of modern government — and for periods lasting a generation or more — if they are to have even a modest chance of success. This raises in turn a series of questions about the sources of legitimacy for such operations — operations which,

in another time, might have been described as “imperialism” and defended on precepts that we can no longer accept. In spite of these still-unresolved dilemmas, however, the optimistic view, rooted in the concept of peace through progress, is widely and deeply held, and it contributes mightily to the insistence that the government take action in almost every case. Isolationism is not a politically viable option.

By this route, as defined by these various forces, we arrive at an interesting paradox: the government’s security “burden” is enormously increased at a time when the country’s actual security position in relation to the traditional manifestations of external menace is in less jeopardy than on any occasion since the turn of the century.

In responding to this circumstance, moreover, Ottawa faces at least one extremely significant constraint. It has run out of money. Or rather, it has run out of the willingness of the public to allocate more of its private money to public purposes. There can be honest disagreement about the seriousness of this problem. But as a practical matter, the government of Canada is in no position to increase further the level of its public debt. Whatever the security policies it now devises, therefore, they cannot entail the expenditure of increased amounts of public treasure.

One final factor may warrant brief attention. The death of the cold war has not only deprived us, happily or unhappily, of the framework within which the parameters of our security policy were previously determined, but also has made us seem less important to others. Included most notably among these “others” are the Europeans. The “Atlanticist” cause was a function of the Soviet threat. With that threat now gone, and with resurgent Europeans increasingly preoccupied with their own projects, Canada’s capacity for exploiting multilateral networks in the North Atlantic as a means of enhancing its diplomatic influence and countering the overwhelming presence of the United States may have been gravely weakened. There is now more talk of “twin pillars” and “dumbbells” than of “Atlantic visions.” One of the consequences is that Canada has come to face in politico-security affairs a battery of pressures akin to the forces that in the economic sphere eventually



found their expression in the Canada-United States Free Trade Agreement. We confront the prospect, in other words, of becoming what the architects of our post-war security policy in the 1940s feared most of all — a continental power subordinated in the minds of others to the United States. The fear of this reality strengthens the motives of those who advocate a prominent role for Canada in the United Nations and all its works. It strengthens, too, the desire of old hands to cling to old networks. But in this respect the mechanisms may no longer work as they once were thought to do. Their utility could therefore warrant sober second thought.

## Policy Implications and Requirements — General

The foregoing analysis, when weighed against the recurrent unpredictability of international affairs, points to some general requirements that can usefully guide the government as it responds to the specific circumstances of our altered world. Domestic political calculations aside, four of these are particularly salient.

(a) The first is the need to keep our powder dry. International conflict is a perennial phenomenon, and there is no sign of its abating within the foreseeable future. The location, character and scope of particular outbreaks of violence, moreover, cannot be predicted in advance (not, at least, very *far* in advance), and their significance even for bystanders therefore cannot readily be determined before they occur. If there is any certainty in international politics, it is that all configurations of circumstance are fleeting. We can count on none of them to persist. Few would argue now, for example, that we will shortly enjoy the security of the new world order that so many observers, just two or three years ago, were confident would emerge in the wake of the cold war. And few would have argued in 1987 that there would be no cold war at all in 1992.

It is true that some of the factors that influence the course of international affairs are subject to irreversible change, and occasionally the change is at least partly understood. The clock, for example, does not turn back on technology. But even where

such trends are known, their impact becomes uncertain when the more chaotic of the manifold sources of international political behaviour are added to the causal mix. Scenarios of potential conflict have multiplied, if anything, in the post-cold war environment, and with them the available routes of escalation.

It follows that no strategic assessment can be regarded as either final or permanent. The relevance of all such evaluations is bound to be temporary. Any attachment to a narrow security specialization is therefore premature, and carries with it a very high risk. Having options contributes to security, too.

(b) The second requirement flows from the first. It enjoins the government to try wherever possible to maximize its flexibility. One of the realities of statecraft is that eclecticism is unavoidable. This is true for all states. It may be especially true for states that possess only modest capabilities, and have a vested interest in maintaining a stable international environment. Powers such as these cannot reasonably seek — except at the margins — to change the world in their own image, or to transform the international system to their own liking. This makes the wisest of them in some measure reactive. Certainly it gives them reason to find benefit (provided they do not go too far) in pragmatism, and to see virtue in *ad hoc*ery.

It should not be concluded from this that there is no place for principle in the foreign policy of a middle power. But dogmas should be avoided, and practitioners in the professional foreign policy community need to be protected from the awkward and impracticable constraints that come from policy doctrines that are too rigidly defined and too mechanically applied. Effective foreign policy, like diplomacy itself, needs room for manoeuvre.

(c) The third requirement to some extent conflicts with the first and the second. This makes applying it a complex and subtle challenge. Nonetheless, there is a need for criteria that will allow the government to economize on its security commitments and obligations. It cannot do everything. Since its resources are so limited, and since the demands for its security services are so plentiful, it must pick and choose. But if it is to avoid the appearance of acting on the basis of caprice

alone, it must presumably do so with reference to an ordering of priorities. By the same token, if such priorities are defined too firmly or clearly, there is a serious risk that they will introduce precisely the rigidities that the first and second of our requirements are designed to prevent. In the process, they may also alienate governments in the areas identified as low priorities abroad, along with such elements at home as are linked to them by ties of interest, affection, or both.

(d) Finally, decisions in the security field must be taken with the understanding that security policy often serves the security purpose by very indirect routes. Supporting the credibility of our diplomacy and sustaining an amicable environment for its conduct are among them. Our interests in the international community are systemically interconnected, and in this complex environment simple notions of linear cause-and-effect need to be viewed with suspicion. Being highly regarded in Washington, for example, is a Canadian security asset.<sup>10</sup> Maintaining it sometimes leads to our accepting security commitments (albeit modest ones) that we would otherwise prefer to decline. Some regard this as undignified. But it is a fact of Canada's international life, and its cost is usually not very high. Trying to countervail American influence or attempting to modify the exercise of American power has sometimes imposed a similar burden. In short, the process by which our security policy actually enhances our security is more subtle, more intricate, and more given to nuance than is often assumed. Those who fabricate government policy are wise to take this, too, into account.

What follows has been written with these four requirements broadly in view.

## Canadian "Defence" Policy – The Basic Choice

Part of the argument of this paper is that "security policy" ought not to be too broadly defined, since doing so obscures distinctions that are essential to clarity in the making of decisions. On the other hand, it is not the paper's purpose to focus on the "nuts and bolts" of defence policy, where the term "defence" is narrowly conceived. These issues are important,<sup>11</sup> but they will be considered elsewhere by others. It is true that decisions on such matters as the weapons systems we procure can profoundly influence the international roles we play, and given the "leads and lags" of the defence procurement process an occasional (and sometimes even a persistent) wagging of the policy dog by its equipment tail is inevitable. But that is not where we would wish the decision-making on essentials to begin.

It may thus be worth commenting briefly on what seems to be the most central of the questions confronting the Canadian defence establishment as it seeks to maximize its contribution to Canadian security in our rapidly evolving world: Specifically, should Canada continue to maintain an armed forces establishment with general purpose capabilities (even if those capabilities in some cases amount to little more than an expandable core)? Or should it concentrate instead on the provision of small-scale and lightly equipped forces capable of rapid deployment abroad, and trained specifically for peacekeeping and related support functions?

This is not an "either-or" matter. General purpose capabilities can be more or less "general." Certainly they can be more or less substantial. And the range of functions now associated with loosely expanded conceptions of "peacekeeping" is such

<sup>10</sup> One of the clearest expositions of this argument is in Peyton V. Lyon, *The Policy Question: A Critical Appraisal of Canada's Role in World Affairs*, (Toronto: McClelland & Stewart, 1963). The book was written partly in response to James M. Minifie, *op. cit.*

<sup>11</sup> Among them, for example, are those bearing on equipment procurement, the rationalization of bases, the ratio of permanent force personnel to reserves, the relative placing (say) of sovereignty protection and peacekeeping in our rhetorical (or declared) list of priorities, the organizational structure of our systems of command, the relationship between civil and military authorities within the Department of National Defence, and so on.



as to embrace the fielding of electoral officers or social workers on the one hand, and the engagement of warships and combat aircraft on the other. Nonetheless, there is a case for posing the problem in starkly dichotomous terms, if only to bring out the fundamental issues. What favours the “constabulary” option? What favours its “general purpose” alternative?

Among the arguments in support of the **constabulary** approach are the following:

(a) Canada will make its most effective contribution to international security (of which its own security is a part) by concentrating on what it does best, and on what its political credentials make it almost (not quite!) uniquely capable of doing. There are many routes to security. Fielding peacekeeping forces is one of them. Americans (for example) do it badly. We do it well. Everyone knows we do it well. Since resources are limited, why do we not specialize in our specialty?

(b) The strength of this argument is enhanced by the observation that many other states with security interests akin to our own are now capable of mobilizing big battalions — a phenomenon that was much less in evidence in the years immediately following World War II than it is today. If big battalions are now required, therefore, why not leave that task to them?

(c) Given the fact that within the foreseeable future wars are most likely to occur in regions far removed from North America, it may not be in Canada’s interest to maintain a significant war-making capability for deployment abroad, if only because this could have the effect of drawing us needlessly into other peoples’ quarrels. Canada’s own security might best be served, therefore, by the maintenance of only modest military capacities. Not only would this equip us most appropriately for the kinds of contribution to world order that we are especially able to make, but it would also keep us well away from fires that are seriously out of control. There is a sense in which weak states, if they are geopolitically advantaged, are sometimes the most secure. No one expects them to do much fighting.

(d) The process of transforming the international political culture, with its roots in the currency of military power, has to start somewhere. Perhaps it can start with us and with other countries of like stature and like mind. It is improbable, after all, that it will start with anyone else.

(e) The constabulary alternative, in most of its forms, is cheaper. This is not an insignificant consideration at a time when public resources are in such short supply.

These arguments are not insubstantial. But the analysis in this paper gives greater weight to those in support of the **general purpose** alternative. Of these, the most obvious are the following:

(a) The continuing evidence that anarchy and violence are still highly characteristic of political life in the international environment begets caution. Expressing such caution is an obligation of defence establishments everywhere, but it could be expressed with less vigour had the ending of the cold war brought with it a reliable amelioration in the temper of international affairs (as some expected it would). Sadly it did not, and we have been left with a still violent and unpredictable world. In these circumstances, we should certainly keep our powder dry. We should also stockpile our ammunition in multiple calibres.

(b) This argument is sustained by political and diplomatic considerations, and by the requirements more generally of indirect defence. If we do not sustain a reasonably flexible capacity for making contributions to collective military undertakings abroad, we will lose, not our capacity to speak, but our capacity to ensure that when we do speak, we will be taken seriously. Those who favour the constabulary alternative may argue in response that peacekeeping forces are more amiable for others to contemplate — and even more useful for others to draw upon — than are general purpose forces with limited capabilities. But when the going gets rough and the stakes get high, the political currency is paid to the diplomats who represent the bigger battalions.

(c) A third argument, commonly expressed by responsible military professionals, is a spin-off from the first two. It makes the point that once our forces are drawn down and our officers and technical personnel are "de-skilled," it is no easy task to build them back up again, particularly in an age when warfare is often "high-tech". The course of international politics is uncertain for the next month. It is obscure for the next year. It is unfathomable for the next decade. What do we do in 2004 if we face a serious problem abroad and have nothing upon which to draw save keepers of the peace?

To repeat, there are ranges of "general purpose" capabilities, just as there are varieties of "peacekeeping" capabilities. Precisely which ingredients are best suited — and in what proportions — to the capabilities "mix" that Canada can reasonably be expected to afford is a matter for more specialized inquiry. The persistence of uncertainty, however, suggests that the outcome ought to be weighted as much as possible in favour of the "general purpose" end of the spectrum.

## Europe

The foregoing does not necessarily mean that our priorities and deployments abroad should remain unchanged from what they have traditionally been. The international environment is different, and this affects the calculation of benefits and costs. The European theatre may provide a case in point.

For reasons addressed earlier, Europe was long considered the first line of cold war defence. But the cold war has now departed, and in so doing has sapped such strength as had previously remained of the Atlanticist drive upon which middle-aged Canadians were reared in the 1940s and '50s. The process of erosion has been further encouraged by the globalization of the international economy. Together with the rise of Japan, China, the Asian "Tigers," and a number of the "Americas," this has made us much less Euro-centric than we once were in our economic preoccupations. Concomitant processes of formal economic integration in both

the European and North American regions have similarly helped to accelerate the shift away from the traditional conception of an Atlantic community drawn tightly together for the purpose of defending a common political and economic civilization against an alien menace. Replacing it are metaphors — "twin pillars", as we have noted, and "dumbbells" — that suggest a complementary, but not a communal, interest. The "Transatlantic Declarations" of 1990 are manifestations, not of a genuinely multilateral community, but of a kind of "bilateralism of the regions." The changing composition of the Canadian mosaic at home, the weakening of traditional educational and cultural linkages with Europe, the gradual fading of memories of the Second World War — these, too, contribute to the decay. And the sense, finally, that the security threat in the European theatre is now neither monolithic nor overwhelming, when coupled to an awareness of the impressive resources available to the recovered European powers, fortifies the view that the Europeans are well placed to help themselves.

In keeping with these changes, Canadian forces have already been withdrawn from European soil, although the commitment to re-deploy, if required, still remains. While the particulars of this commitment (what kinds of forces, etc.) can be hotly debated by defence specialists, the arrangement itself seems broadly sensible. There remains, however, a question bearing on the circumstances in which Ottawa should respond to European requests for assistance. When the cold war was in place, the case for cooperating more or less without argument (in public, at least) was very powerful, for it was feared that displays of division, doubt or disarray would give dangerous encouragement to those in charge of the Red Army. In the more free-wheeling environment of the present, however, there is a strong case for arguing that Europeans should be expected, on the whole, to keep order in their own house. It follows that Canadian involvements in European hot-spots should be limited to those occasions on which it can be credibly claimed that Canada's active military presence is (a) useful, and (b) more useful than a



comparable presence by a European power. Such occasions are likely to be infrequent.<sup>12</sup>

It should not be concluded from this that our continued participation in European politico-security institutions — NATO and the CSCE among them — is no longer useful. Quite the contrary. It gives us a seat at the table. It provides us with valuable information on political and other developments that can affect our interests. It helps us to maintain our diplomatic credibility in other fora. Occasionally it may encourage us to develop and propagate constructive ideas that the representatives of other powers have not thought to consider. And it may even provide congenial opportunities, in the presence of important third parties, for distinguishing both our position and our interests from those of the United States.

But it should be understood that these advantages are modest, not massive. They do not allow us to countervail the exercise of American power. They do not profoundly influence our economic welfare. And they do not mean that we will be a decisive force in determining the outcome of any particular European quarrel. In short, we should continue to take part, but with diminished expectations of a high return. And if the return is to be less, so also should be the allocation to the European theatre of our military resources, and perhaps of our diplomatic and representational ones as well. Certainly we should not be too quick to jump in where Europeans fear to tread.

## Western Hemisphere

In the western hemisphere there are essentially two security policy issues. The first bears on our security relationship and defence cooperation

arrangements with the United States. The second concerns the extent to which we wish to become involved in politico-security questions arising in the Caribbean and in Central and South America.

**United States:** With respect to the United States, it is tempting at first blush to cite the departure of the cold war as good reason for abrogating many of our existing bilateral security arrangements (the NORAD command and control system prominently among them). Perhaps we now have an opportunity to distance ourselves more generally from the security postures of a superpower whose interests, attitudes and perceptions are often very different from our own. The integration of our continental defences may have been necessary when the Soviet Union was thought to menace the physical safety of North America. But is this still a requirement?

In a simpler world, the answer might be "No". And in much of the American defence community at present, this may well be the preferred response. Canadian involvement in American security affairs is sometimes, after all, a source of marginal inconvenience for American authorities. Our ceaseless insistence on being properly consulted, for example, contributes to the general clutter of an already over-populated policy environment. If cooperation in the use of our geopolitical assets is no longer crucial to their security, why should they bother with us?

But on the Canadian side of the border the calculations are more intricate. It is true that the cosmetics of the relationship are sometimes awkward for Canadian governments, whose constituents may see them as evidence of subordination to an imperial power. But in reality there is little indication that Canada's independence is significantly undermined by our

<sup>12</sup> The force of this argument is enhanced by another reality that Canadian policy must now confront. The drive to European unity has recently come to include an attempt to establish among the members of the Union a common foreign policy. Progress has not been great, and some are pessimistic about the outcome. But habits — and instruments — of internal European consultation on security policy matters are becoming deeply ingrained nonetheless, and they have the effect of placing non-European players — even other *Atlantic* players — in a separate category. In concrete terms, this means that Canada's capacity to exercise influence over Europe-driven decisions has been considerably weakened (as recent events in the former Yugoslavia may serve to illustrate), and there is nothing to suggest that our military assets are sufficiently substantial to allow the government to use them as a vehicle for buying its way out of the problem. That being so, why expend a limited resource for so small a return?

cooperative arrangements with the United States in the field of defence. Certainly they have less relevance for the way Canadians actually live at home, or how they conduct themselves abroad, than do the workings, for example, of our integrated continental economy, or the penetrations of American media of mass communications.

In any case, significant benefits accrue to Canada from the access to the American defence establishment that results from continental defence cooperation. Some of these benefits are economic, as in the case of arrangements governing the sharing of defence production. Others are technological, arising from the exposure of our military personnel to the operations of American weapons systems. Still others result from the flow of information and intelligence that comes to us automatically as a result of our participation in American surveillance networks (the sophistication of which is such that we could not afford to maintain them for ourselves). Others, again, reflect the "early warnings" that we receive of on-going developments in American defence planning, some of which can affect our interests. And others, yet again, relate to the training opportunities that cooperative defence arrangements confer on members of the Canadian Armed Forces.

This list could be lengthened, and it derives not merely from the high-profile NORAD Agreement, but from a vast array of interlocking transborder arrangements that permeate the daily operations of the defence establishment. Suffice it to say that the current distribution of benefits almost certainly favours Canada more than the United States. And it should be observed in addition that Canada-U.S. defence cooperation helps to sustain in Washington a general receptivity to Canadian diplomatic concerns that would otherwise begin to fade.

From the Canadian point of view, these various returns and others like them are cheap at the price, and we should not be surprised during the NORAD renewal negotiations if it is the Americans, rather than ourselves, who turn out to be the reluctant suitors.

**Other Americas:** Just as our traditional associations with Europe have been weakening, it is possible to argue that our linkages with Latin

America have been strengthening. The NAFTA is the most obvious manifestation of this phenomenon, and there are indications that our economic involvements in Latin America more generally will intensify in the future — partly as a result of the workings of the Agreement itself, and partly through separate but parallel economic processes (e.g., mining investments in Chile). These developments may accelerate, moreover, if regionalist forces in Europe and Asia continue to make their markets difficult for capital-short Canadian enterprises to penetrate. This in turn suggests that Canadian security policy ought to give a higher priority than in the past to issues arising in the "Other Americas", just as it should give a somewhat lower priority to local security problems in Europe.

Such a change of emphasis is already evident to some extent in our acceptance of the obligations of membership in the Organization of American States, as well as in our involvement in some of the specific problems that have arisen in both Central America and the Caribbean. Such engagements carry an obvious hazard — one that for many years led us to keep our distance from the O.A.S. It is the danger that we will become caught in unhappy differences of opinion between the United States on the one hand, and one or more of the "Other Americas" on the other. Since our interest in maintaining an amicable relationship with Washington is paramount, and since our interest in security problems elsewhere in the hemisphere usually lies more with the *fact* of settlement than with the *terms* of settlement, the government can find itself in a situation in which it thinks it wise to support the American cause (more or less), but knows that its doing so may lead to disappointment among the other players involved. It can also lead to disgust among its own constituents, many of whom will see any such alignment with Washington as evidence that courage — and independence — is wanting in Ottawa.

A possible solution is to insist (or hope) that hemispheric conflicts be managed through the United Nations, where the involvement of other players leavens the dilemma of "choosing sides." This might even be made a condition of Canadian participation. But escapes of this kind may not be available in a context in which the O.A.S. is intended



to act as a regional security vehicle, and in a hemisphere that the Americans are historically inclined to regard as their own.

Few hard-and-fast conclusions can be drawn from this, save (1) that future involvements in the politico-security problems of the "Other Americas" are almost certainly unavoidable, (2) that such involvements will sometimes create awkward choices for Canada in a way that has not been typical of our conflict-resolution engagements elsewhere in the world, and (3) that for this, as well as for economic and other reasons, a re-assignment of some of our diplomatic and other representational resources from Europe to Latin America may be warranted within the reasonably near term.

## North Pacific

Outside Europe and the Western Hemisphere, Canadian security policy can be considered most usefully in the context of the United Nations, collective security and peacekeeping, to which we will give attention below. Brief special mention should perhaps be made, however, of the North Pacific, where Canada some years ago launched a "Cooperative Security Dialogue" composed of a mixture of diplomatic (Track 1) and governmentally-inspired non-governmental (Track 2) initiatives.<sup>13</sup> In some respects this undertaking was motivated by preoccupations similar to the ones that governed Canada's earlier involvements in Europe, except that the cold war was not the trigger. There was an interest (a) in diversifying our external relationships relatively to the United States, (b) in establishing Canada as a political as well as economic player in the Pacific arena, (c) in promoting the development of institutional mechanisms for resolving disputes in an area in

which historic animosities run deep, and (d) in contributing generally to the stability of an area that has become increasingly important to Canada's economy and is now prominently represented in the ethnic composition of the Canadian population. In addition, the burgeoning economic importance of the area was encouraging other players to take initiatives of their own, and there was a feeling that Canada could not afford to be "left out."

This initiative has been useful. Certainly it has multiplied the number of informal contacts that can now be tapped by those who have an interest in promoting communications among the countries involved. Academics who specialize in North Pacific subjects have been particularly well served, and the spin-offs from their work is likely to enhance the public interest in the long run. At the same time, however, it seems clear that conditions are not really ripe for the construction of truly effective security institutions on a multilateral basis in the North Pacific region. It seems clear as well that Canada's capacity to influence the security politics of the area in a significant way is extremely limited. Our leverage is slight, and the political cultures of the countries involved are very different from our own. Their relationships with one another, moreover, are profoundly influenced by ethnic, linguistic and attitudinal differences that are compounded by long memories of ancient disputes. The liberal pluralism that seems so often to drive the practice of Canadian politics at home and abroad often works very well, but the North Pacific is not yet a promising environment for further experimentation. Given our economic and demographic interests in the area, we should certainly try to secure Canadian seats at Pacific tables. But even more than in Europe, we should have modest expectations and not set our aspirations too high. Modesty and credibility sometimes go together.

<sup>13</sup> For an early report on this initiative, see Stewart Henderson, "Canada and Asia Pacific Security – The North Pacific Cooperative Security Dialogue: Recent Trends," *Policy Planning Staff Paper*, Number 91/8 (Ottawa: Department of External Affairs, 1991). Conference reports, publications and other information on the "dialogue" can be obtained from the Directors of its Research Programme, Drs. David B. Dewitt and Paul M. Evans, 3rd Floor, York Lanes, York University, 4700 Keele Street, North York, Ontario M3J 1P3.

## The United Nations, Collective Security, and Peacekeeping

NATO and the North American continental defence apparatus aside, the traditional vehicle for Canadian security policy in the post-war world has been the United Nations. This has been true both diplomatically and militarily, and at home it has been a popular priority.

For reasons considered earlier, the hope that the U.N. would become a truly effective "collective security" agency enjoyed a brief resurgence as the immobilizing effects of the cold war first appeared to dissipate at the turn of the decade. This optimism, however, has been followed in some quarters by another round of scepticism as the organization has shown itself unable to respond expeditiously, efficiently, and decisively to the security challenges with which it has been confronted in a less rigidly structured world.

The reality, of course, is that the United Nations is the creature of its members, and its accomplishments cannot surpass the standards set by the workings of their politics. That being so, it was futile three years ago to expect too much, just as it would be silly now to expect too little. The U.N. is neither an institution nor a process that we can hope to advance to the point of perfection. We can only keep on trying, in the knowledge that we will have many failures, an occasional success, and a world at least a little better than we would have enjoyed if we had not tried at all.

This is not, some might say, a very ambitious standard. But it is a realistic one. Its implications, moreover, are not necessarily inconsistent with those that emerge from more utopian premises. Specifically, there is nothing in the present international environment to suggest that Canada ought significantly to revise the emphasis it has traditionally given to United Nations pursuits, or to give up its interest in such reformist initiatives as

would help to make the organization work more effectively as an executive instrument. The classical requirements of a proper "collective security" system are that it have a universal (or nearly universal) membership, and that all of its members agree in advance, on a permanent basis, to take up arms (if necessary) against any state (even a friendly one) that aggresses militarily against any other state or states in the international community.<sup>14</sup> These requirements are far too demanding for the conditions of international politics as humanity has experienced them thus far. But that cannot mean that nothing at all can be accomplished. Nor can it mean that we should allow the best to become the enemy of the good.

Having said that, it must be acknowledged as well that Canada now faces an awkward difficulty. It is the product, not of failure, but of success, and it takes the form of a rapid expansion in the number and variety of demands for our participation in peace observation, peacekeeping and peace enforcement operations under U.N. (and other) auspices overseas. The problem here is not (so far) a lack of will, but a lack of resources. Public enthusiasm could turn quickly to cynicism, and cynicism to caution, if Canadian troops were to suffer extensive casualties during the course of one or more of their international assignments. In the absence of such a retreat from what Canadians widely regard as a constructive contribution to the public international good, however, the government will need to find ways of economizing on its obligations. Some requests will have to be turned down. Some contributions will have to take token form.

Identifying criteria for making these economies will be difficult. Even if they are found, they will have to be applied with an eye to the requirements of flexibility. Among the possibilities are the following:

(1) **Economizing by geographical area:** In principle, we could decide to make Canadian peacekeeping forces available for service in some parts of the world, but not in all. In defence of this

<sup>14</sup> Inis L. Claude, Jr., must still be counted among the clearest students of the theory of collective security and related concepts. See, for example, his *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organizations*, 3rd ed., rev. (New York: Random House, 1964), espec. Ch. 12, "Collective Security as an Approach to Peace"; and his *Power and International Relations*, (New York: Random House, 1962), espec. Ch. 4, "Collective Security: An Alternative to Balance of Power?" and Ch. 5, "A Critique of Collective Security".



position it could be argued that, as more and more powers elsewhere in the world acquire peacekeeping experience, the less necessary will it be for Canada to appear on the roster of every operation.

The difficulty with this approach, however, is that it reduces a complex political and moral calculation to a mechanical dimension (geographical location). At the same time it risks alienating both those who find themselves excluded abroad, and those who support them at home. On geopolitical criteria alone, for example, the continent of Africa might readily qualify as an excludable zone. But could any Canadian government capable of making a contribution to the amelioration of conditions in Rwanda now operate comfortably on the basis of such a restriction? Geopolitical criteria may work well in the abstract, but they often falter in the concrete.

(2) **Economizing by auspices:** We could also decide that in future Canada will only respond to calls from the United Nations, and not to requests that come (for example) directly from one or more of the great powers, or through a regional organization like NATO, the O.A.S., or the O.A.U. Again, however, this may be a more persuasive proposal in the abstract than in the real world, where the pleas of great powers and friendly organizations in need are difficult to deny. In any event, not many such cases would be excluded by this sort of restriction.

(3) **Economizing by role:** The broadening of the concept of peacekeeping so as to include other functions in addition to the traditional ones leads, as we observed earlier, to the demand for increasingly ambitious forms of intervention and social engineering. On the other hand, it also opens up the possibility of making a contribution without necessarily placing armed forces in the field — a possibility that is already represented in our escalating deployments of RCMP officers and electoral experts in politically precarious locations around the world. Alternatively, we can refine our existing practices with respect to the varieties of

armed forces that we are prepared to make available (concentrating, for example, on communications or other infra-structure requirements), or to the length of time over which we are willing to commit them (some have suggested, as a case in point, that we ought to specialize in the initial phases of peacekeeping deployments, so that we can be, as it were, “first in and first out”).<sup>15</sup>

(4) **Economizing by defining in advance our “participation prerequisites”:** Notwithstanding the general popularity of peacekeeping in Canada, there is also a concern that many peacekeeping operations have appeared not to “work.” Involvement in future instances could thus be made conditional (as it was in the case of the ICCS in Vietnam in 1972–73) on certain requirements being met. Prerequisites of this sort usually include items like the following: a clear and enforceable mandate; an agreement among the parties to cease firing; an agreement by all parties that Canada should participate; an agreed arrangement or process for pursuing a long-term settlement; an overall deployment of sufficient size to be adequate for the task at hand, and with components appropriate to the job; a single and readily identifiable authority to whom to report; adequate logistical and financial supports; and so on.

Again, of course, prerequisites of this kind are often impossible to meet in the midst of the chaotic environments that military conflicts create. It can be argued, moreover, that every case is *sui generis*, so that any attempt to lay down abstract preconditions in advance is both unhelpful and unrealistic. Provided they are not too rigidly applied, however, they can provide in appropriate instances a line of retreat to which the government can have recourse in avoiding untenable commitments.

There are other possibilities. For example, if Canada were successful in establishing itself as a principal centre for training armed forces from other parts of the world in the “peacekeeping” arts, this might then be used as a ground for excusing us

<sup>15</sup> See Joseph T. Jockel, *Canada and International Peacekeeping*, (Washington: Center for Strategic and International Studies, and Toronto: Canadian Institute of Strategic Studies, 1994), espec. pp. 37–38 and 65. Jockel refers to this as the “vanguard concept.”

from more specific duties in particular conflict locations.

The basic argument, however, is clear and simple: We cannot do it all. We must therefore have means at hand for occasionally declining to serve. But we must use those means with flexibility, and with the understanding that effective statecraft is not necessarily consistent statecraft. Politics is an eclectic art.

### Concluding Observation

The foregoing does not by any means constitute a full canvass of the ingredients of Canadian security policy. Important topics — for example,

arms control and disarmament, to the progress of which Canada has made special contributions by virtue of cultivating special expertise — have not been mentioned at all. Others have been touched upon only lightly.

But perhaps enough has been said to sustain the observation that the security policies of a middle power are ill served by rigid doctrines. Priorities can be broadly discussed. They can even be widely propagated. But room for exceptions should always remain.

As an accomplished academic student and practitioner of American foreign policy once observed, "Foresight in foreign policy...is best if seasoned with contingency and a recognition of human limitation."<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Charles Burton Marshall, *The Limits of Foreign Policy*, (Baltimore: Johns Hopkins, 1968), p. 27.



# THE CHALLENGE OF GLOBAL TRADE, INVESTMENT AND FINANCE FOR CANADA

**SYLVIA OSTRY  
ALAN ALEXANDROFF**

---

*Dr. Sylvia Ostry is currently Chairperson of the Centre for International Studies of the University of Toronto and Chancellor of the University of Waterloo. Her career with the federal government included the positions of Ambassador for Multilateral Trade Negotiations and Prime Minister's Representative for G-7 Summits.*

*Dr. Alan Alexandroff is currently Trade Policy Coordinator at the Centre for International Studies of the University of Toronto. He was a contributor to the Canada 21 Council report: Canada and Common Security in the Twenty-First Century.*

*The Committee requested Dr. Ostry and Dr. Alexandroff to examine world economic trends, the impact of globalization, the effects of structural adjustment, options to address the destabilizing effects of large unregulated capital flows, the status of international economic and financial institutions, Canada's economic relations with the USA and other partners, and the proposed elements of Canada's future trade and international finance agenda.*

---





# THE CHALLENGE OF GLOBAL TRADE, INVESTMENT AND FINANCE FOR CANADA

## I. THE CONSEQUENCES OF GLOBALIZATION

### A. The Evolution of Globalization

While there is no accepted definition of globalization, let us suggest that a good working definition for this process today is the ever-expanding internationalization of production by multinational enterprises (MNEs), fed by the continuing revolution in information and communication technology (ICT). As one author has suggested elsewhere "globalization is the latest stage of a post war continuum of ever-tightening linkage among countries."<sup>1</sup>

The first phase of globalization was dominated by trade flows in the 1950s and 1960s. As a result of successive tariff cutting rounds merchandise trade grew an average of 8% yearly from 1950 through 1975 in the industrialized countries. This represented about twice the average growth rate of their domestic economies for the same period. By the 1970s, the trade wave was augmented and extended by financial flows. These flows were propelled by the formation of the Euromarkets, deregulation and the recycling of funds from the Middle East oil countries arising from the OPEC price shocks. As a result of the debt crises in the 1980s, there was a further growth in financial flows and currency markets. Peter Drucker, the guru of management science, noted in his now famous 1986 *Foreign Affairs* article on the transformation of

the world economy, that capital movements rather than trade in goods and services had become the engines and the driving force of the global economy.<sup>2</sup>

In the second half of the 1980s, the latest wave of globalization emerged in the rapid increase in the flows of foreign direct investment (FDI). The agent of this phase was the multinational enterprise (MNE). The growth in FDI was due to numerous and varied causes including deregulation of financial markets in many of the advanced industrial economies, fear of growing American protectionism, the decline of the dollar after the 1985 Plaza Agreement making US assets relatively cheap, European policies aimed at the launch of the "Single Market", as well as trade policy to induce foreign firms, especially Japanese MNEs, to invest rather than export and the post-Plaza Agreement yen appreciation that persuaded many Japanese MNEs to restructure production to cheaper labour environments particularly in East and Southeast Asia. In the latter half of the 1980s, FDI grew at four times the rate of global output and three times the growth of international trade.<sup>3</sup> Eighty percent of this investment was controlled by MNEs whose home countries existed in the Triad of the European Community (now the European Union), the United States and Japan. By the end of the decade the total stock of FDI owned by the MNEs was nearly \$2 trillion, more than five times their net worth in 1979. After a decline in the early 1990's, FDI in 1993 began to increase again reaching \$195 billion. China was the second largest recipient after the United States. In China over

<sup>1</sup> Sylvia Ostry, "Canada in the Global Village." A *Paper* delivered at the Jewish Historical Society of Western Canada, Winnipeg, November 29, 1993, p.2. See also, Sylvia Ostry, "Human Resources in the Global Economy", a *Paper* delivered at the Honourary Associate Award Dinner of the Conference Board of Canada, Toronto, September 30, 1992.

<sup>2</sup> Peter Drucker, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, 64, no.4 (Spring, 1986), pp.768-791.

<sup>3</sup> David Yoffie, "Preface", in David B. Yoffie, ed., *Beyond Free Trade: Firms, Governments, and Global Competition*, (Boston, MA.: Harvard Business School Press, 1993), p. xi

one-quarter of exports and a comparable share of imports are from foreign firms. One of the most important lessons to be learned from the analysis of these flows of investment is that trade and investment are closely intertwined.

The great increase in trade has been among the developed economies where about 80% of the trade is among the G-7 countries. Globalization has changed the nature of world trade especially among the developed countries. Trade in manufacturing has shifted from low to high technology. Trade has increasingly occurred not between two arms-length actors but between related companies. For example, in 1989, 29% of all American exports and 19% of all imports were between American affiliates. Trade in manufacturing has also shifted to intra-industry trade reflecting increasing specialization by oligopolistic firms which adds to the fierce rivalry among them in both and foreign markets.

While the home location of MNEs has broadened beyond the United States and the United Kingdom, where most MNEs were located in the 1950s and 1960s, the great majority of MNEs reside in the Triad. Table 1 identifies a subset of all MNEs, this the largest 500 global industrial corporations. As Table 1 shows, 90% of the 500 largest global industrial corporations exist in the Triad (defined by the current regional trade arrangements). The growth of FDI has been fastest in research-intensive industries within Europe, the United States and Japan. Firms have increasingly favoured locating in technology-intensive sectors in countries with strong research capacities. And, beginning in the 1980s, FDI has been supplemented by strategic alliances between and among large MNEs. Especially for advanced technology sectors, strategic alliances, or what experts have called international cooperative arrangements (ICA), apparently are an important

means to retain a flow of technology, to spread the cost of ever increasing R&D, and to effectively penetrate markets.

Analysts have been highly interested in the growth of these strategic alliances although there remains scepticism over the importance and presence of a growing wave of such alliances.<sup>4</sup> One research effort in just three fields — biotechnology, information technology and the new materials sector, by Lynn Mytelka — has chronicled a growing number of such arrangements: for the years 1975 to 1979 approximately 63 strategic partnerships (as she defines it) per year; from 1980 to 1984 300 per year; and finally from 1986 through 1989, 536 alliances per year.<sup>5</sup> Identifying such alliances is difficult but would appear to suggest a new architecture in the process of globalization. It is also a particularly worrying development for Canada. As Table 2 reveals, at least for the largest global industrial corporations, Canada is poorly situated to enter such alliances. Canada ranks last of 12 countries in a measure of strategic partnering capability. We are not only last but behind smaller economies such as South Korea, Sweden, the Netherlands and even Australia. It is one measure but it underscores the challenge that Canada faces today in successfully competing in the global economy.

While the Canadian industrial firm strategic partnering capability in advanced technology areas appears circumscribed, the picture brightens when comparisons are drawn in respect to the global 500 service companies. In contrast to the industrial list Canada ranks sixth. Canada possesses 17 companies just behind France (29), Britain and Germany (both with 43) and then significantly further behind the United States (136 companies) and Japan (140 companies).<sup>6</sup> These global service companies are divided into 8 categories including: diversified services, commercial banks, diversified financial companies, savings institutions, life

<sup>4</sup> A.E. Safarian, "Foreign Direct Investment and International Co-operative Agreements: Trends and Issues", Centre for International Studies, University of Toronto (1991-13). Professor Safarian questions whether the relative role of FDI has decreased in the face of the growth of these strategic alliances and, among other reasons, points to the deficiencies in the data.

<sup>5</sup> Lynn K. Mytelka, "Strategic Alliances", pp.106-132 in Fen Osler Hampson and Christopher J. Maule, eds., *Canada Among Nations, 1993-94: Global Jeopardy*, (Ottawa: Carleton University Press, 1993).

<sup>6</sup> "The Year of Mixed Results", *Fortune*, 130, no. 3 (August 25, 1994), pp. 180-208.



insurance companies, retailers, transportation companies and utilities. Our corporate strength in financial services, telecommunications and energy give us a capacity to act globally in these areas. A more detailed examination of the contrast between Canada's industrial and service firm performance in the international arena should be undertaken. Many of Canada's SME's are in technologically advanced service sectors such as software. Impediments to global market entry for such firms include lack of information about opportunities for trade and investment. The role of government in such information provision is essential to removing these impediments.

## B. The Asia-Pacific Decades

Globalization is as much a story of the success of Japan and East Asia as the rise of a global economy. At the end of World War two, the United States represented about 40% of the world output. This percentage has steadily fallen reflecting in part the process of catching up by previously war damaged economies. However, from a ravaged economy, Japan has become the second largest economy in the world. Indeed, eight of the ten fastest growing economies in the period since the 1970s are found in East and Southeast Asia. Countries such as Taiwan, South Korea, Hong Kong and Singapore have become at the same time major world exporters. As Table 3 reveals the share of world trade (exports) by Asian nations, excluding Japan, has almost doubled just since 1980. This is only slightly less than the share of imports. In contrast, Canada and the European members of the G-7 have essentially the same share of imports and exports as they did in 1980.

The growing weight of these economies can be traced easily in Chart 5. This chart traces the rapid relative increase in GDP by Japan and a number of East Asian states against the United States and Canada. Chart 6 traces again the rapid increase in GDP by the East Asian nations but plots it against not only the US and Canada but adds a number of European Union nations. What is significant that a number of Asian nations have outpaced not only the southern tier of the European Union such as

Spain and Greece but also some traditional advanced European economies. This figure not only throws into relief the rapid growth of these Asian nations but calls into question traditional divisions used by analysts including developed and developing and north and south.

It is evident that significant growth and opportunity is to be found in Asia. The infrastructure needs of these countries will be substantial. It is estimated currently that over the next five years infrastructure projects could total \$600 to \$800 billion (US). It includes projects from subways in Singapore to high-speed trains in South Korea. If China continues to grow as currently forecast, then there is an enormous potential for both electric power generation as well as telecommunications. The potential for significant opportunities is enhanced by the broadening of growth to a second tier of newly industrialized economies (NIE's) in Asia including Thailand, Malaysia and possibly Indonesia, the Asean countries. The need for such massive infrastructure expenditure will also require improved financial markets to mobilize domestic (and foreign) savings, thus providing opportunities for financial services investment under new liberalized rules to be negotiated under the WTO.

It is almost a commonplace to call for Canada to turn its attention to opportunities in Asia. And there would appear to be far greater awareness generally and in the business community of the importance of the Asian markets. But as Charts 1 through 4, the shares of Canadian exports, reveal Asia's share which grew significantly in the decades of the 1960s and 1970s has subsequently declined. While these shares don't portray the composition of trade, they nevertheless suggest the continuing gap between the hopes and the reality of Canadian trade. And, it must be stressed, trade in these countries can often be more successful if accompanied by investment, either through subsidiaries or — more likely — alliances with local firms.

Given trends, we have little hesitation in suggesting that Canada focus its limited trade and investment promotion funds in the Asia-Pacific Region. Canada's limited resources should be focussed on the high growth economies in East and Southeast Asia, and by extension, to select emerging markets in Latin America. In this Paper we suggest the Canadian government continue

assisting private firms to export and invest abroad but it is all too apparent that the federal Government has, and will continue to have, very limited resources available to assist such actions. That fact, combined with the opportunities for major infrastructure, spending and financial services are persuasive in suggesting the need for more targeted allocation of resources. Once again, it is essential to stress the role of providing information about opportunities for trading and alliances and, in addition, to facilitate market entry by "opening doors" or "arranging marriages". In addition, we would suggest that there is a tie between the countries and the regions for trade promotion and investment, and fostering the political coalitions that Canada will have to build in addressing the future foreign economic policy agenda.

## II. THE CHALLENGE OF ADJUSTMENT

### A. The Erosion of Sovereignty

The globalization of financial markets and the internationalization of production has placed powerful constraints on nation-states, even the most powerful such as the United States and the large Western European countries. The failed efforts by the Central Banks of the various European governments in the fall of 1992, and again in the summer of 1993, to maintain the tight parities of their currencies in the Exchange Rate Mechanism has underlined the difficulty of national actors to control global currency markets. Generally, there has been a tremendous increase in speculative trading by banks, hedge funds and the expansion of derivatives and other financial innovations. Money traders today who control multibillion dollar positions (built on only a few hundred million in capital plus massive borrowing from bank lines of credit) can take on, and frequently overwhelm, central bankers, finance and

treasury ministries. The limited coordination by governments has further undermined efforts to control these massive markets. But with the size of these markets (global currency trading has doubled to \$640 billion (US) daily just between 1986 and 1989) the effective coordination of monetary policy — which doesn't really exist today — becomes more and more difficult.

Experts have debated the structure and purpose of the international system devised at the end of the Second World War. One well known perspective, described by Professor John Ruggie of Columbia University, suggests that the agreement that was arrived at by diplomats at Bretton Woods consciously created a liberal régime built on Multilateralism and a degree of domestic freedom.<sup>7</sup> Ruggie has described this international régime — identified as embedded liberalism — in the following way:

The essence of embedded liberalism, it will be recalled, is to devise a form of Multilateralism that is compatible with the requirements of domestic stability. Presumably, then, governments so committed would seek to encourage an international division of labour which, while multilateral in form and reflecting some notion of comparative advantage (and therefore gains from trade), also promised to minimize socially disruptive domestic adjustment costs as well as any national economic and political vulnerabilities that might accrue from international functional differentiation.<sup>8</sup>

Embedded liberalism, if it ever existed, is increasingly under strain. Unwillingness by the United States to limit its domestic and foreign policy objectives to larger international interests, its willingness to use exchange rates as a trade policy instrument in the disputes with Japan, as well as the growing competitive pressures of globalization, undermined the ability of governments to preserve national economic and social policies (free from international economic forces) and to maintain the post war international structures. The United States has since the early 1970's become increasingly

<sup>7</sup> John G. Ruggie, "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order", *International Organization*, 36, no.2 (Spring 1982), pp.379-415.

<sup>8</sup> Ruggie, p.399.



unwilling to act as the sole or even primary guardian of the multilateral system.

Under increasing pressure in the early 1970s, with allies, especially the French unwilling to hold US dollars, President Nixon closed the gold window and put an end to the Bretton Woods fixed exchange rate system of currencies. Within two years the Bretton Woods system was replaced by a system of floating exchange rates that was formally accepted by the major states at the IMF Conference in Jamaica in 1976.

The United States remained the dominant actor but its domestic policies increasingly undermined the stability of the international system. A US balance of payments problem emerged while the US maintained its key role as single reserve currency. The escalation of the war in Vietnam exacerbated the balance of payments problem and by 1971 turned the United States from a creditor to a debtor country. American domestic policy impacted increasingly on the international system. Meanwhile, other major events eroded the capacity of the advanced economies to maintain sufficient growth to maintain substantial employment and social programs that had been constructed in the 1950s and 60s. As a result of the twin oil shocks of the 1970's, developed economies, to various degrees, suffered bouts of inflation and then stagflation—declining growth with inflation in prices. All the advanced economies suffered significant slowdowns in economic growth. All experienced measurable declines in productivity and a loss of efficiency. Further adding to the burden, was the growing competitiveness of Newly Industrializing Economies (NIEs) described earlier with the rising tempo of globalization. The scale and scope of competition increased significantly with globalization. All this put a premium on developed and developing countries to adjust. Those that had relatively adaptable structures were rewarded with higher growth and the maintenance of, or resumption in, growing standards of living. Those with rigid structures, industrial or labour, or relatively inefficient systems of governance

suffered slower growth, higher unemployment and rising debt.

The question of adaptability is crucial in a highly competitive world. And, as the following sections suggest, Canada has, relatively, not performed well. Our poor fiscal performance means that the government, governments in Canada, can do less to foster the competitive conditions that can make Canadian firms principal actors—through export and investment. This in turn reduces Canada's capacity to influence the development of the global economy which in turn can protect our national well being. With the end of the Cold War, power and influence, are increasingly measured by economic power. Without great power status Canada really for the first time since the end of World War II has the means, itself, to alter its influence. Influence is termed "soft power" and has become more important in the post coldwar environment. Yet it would appear that Canada is limited by its own performance and structures from enhancing its global role.

## B. The Decline in Our Standard of Living

National competitiveness in the global economy is a relative concept. A clear definition of national competitiveness by Peter Nicholson underlines the intimate relationship of domestic and foreign factors:

National competitiveness may be defined as the ability to produce goods and services that meet the test of international markets, while citizens earn a standard of living that is both rising and sustainable over the long run.<sup>9</sup>

Table 4 compares total factor productivity (TFP) for all the G-7 except Italy. TFP captures the overall efficiency of production and is also regarded as a proxy for technology and innovation. Total factor productivity is the "bottom line" for the standard of living of a society. What the Table reveals is that since the first oil shock, the efficiency of the

<sup>9</sup> Peter Nicholson, "Competitiveness and the Canadian Economy", Notes for remarks to the Symposium for new Members of Parliament organized by the School of Policy Studies, Queen's University, Alymer Quebec, February 5, 1994.

Canadian economy has continued to decline and shows the weakest performance of the advanced economies on an annual basis since the commencement of the 1980s. There's clearly no single or simple answer to the question "why the decline?" Yet the figures reveal a sombre picture.

### C. The Fiscal Crisis

Here again, the Canadian picture has not been a happy one. The 1981-1982 recession worsened Canada's fiscal imbalance such that by 1984 the deficit had reached a postwar high of 8.7% of GDP. With strong economic growth, increases in taxes, and some expenditure restraint deficits levelled off but with the recession of the late 80s and early 90s deficit and debt began to climb again. By 1993 the deficit, as reported by the new federal government, was put at \$45.7 billion (6.4% of GDP) and the new government projected that the deficit would fall in 1994 to just under \$40 billion (5.4% of GDP).

This negative picture is highlighted by the size of the public debt interest and the overall debt figures. As a result of accumulated debt, the federal government expended \$38.5 billion for interest charges in 1993 and is anticipated to expend \$41 billion in 1994. Federal debt has grown to 71.9% of GDP in 1993 and is expected to increase again in 1994 to 74.5%. If one looks at the overall debt picture including provincial and municipal debt the picture is even more disturbing. As reported by *The Bank Credit Analyst* in July, 1994<sup>10</sup>, Canada's net federal, provincial and local government debt rose from 51.6% to 96.3% of GDP in the last decade, the largest increase of any industrialized country. Net public sector debt has increased at more than twice the pace of nominal GDP. Chart 7 provides a comparison of gross public debt among a select number of industrialized countries and reveals the rapid growth of debt in Canada. The "crowding out" of domestic savings implies lower rates of investment and investment in both tangible and

intangible (knowledge) goods is the chief driver of improving competition. So why not import savings?

We did. What Chart 7 doesn't reveal, is how dependent Canada has become on foreign sources to pay to maintain our standard of living. Canada's net external debt increased from \$110 billion in 1980 to \$313 billion in 1993.<sup>11</sup> This latter figure represents 44% of GDP. This contrasts with 34% of GDP just 6 years before. Canada currently has the highest foreign indebtedness of any industrialized economy except Australia, far higher than Italy and higher than many indebted developing countries such as Brazil. Such a high foreign indebtedness makes Canada highly sensitive to international creditors and their informed or ill-informed view of the country. It makes Canada vulnerable to unstable markets and limits our influence. And relatively little of the imported savings went into productive investment.

### D. The Accelerating Pressure for Structural Adjustment and Federalism

The combined and powerful forces of structural change generated by globalization, the revolution in Information and Communication Technology, and the rise of the dynamic Asian economies are like a series of shocks, or even more, a tectonic shift in the economic environment. The long-run effects will be to raise the world economy to a new, much higher trajectory of growth. But, as Keynes once said, in the long-run we're all dead. That's not true, of course, for our children and children's children will benefit. But what is true, is that tectonic shifts also engender powerful forces for structural adaptation and in all such adaptation there are winners and losers. The winners, in terms of countries, are the most adaptable, so the promotion of adaptability become the prime yardstick for assessing policies.

At the heart of the adaptability conundrum are labour market policies because winners and losers

<sup>10</sup> "Canada: Case Study of A Debt Trap", *The Bank Credit Analyst*, (July, 1994), p.27.

<sup>11</sup> Robert Lafrance and Mark Kruger, "Canada's International Net Indebtedness", *Bank of Canada Review*, (Summer, 1994), p.37.



are in the end not countries but people, and most people don't really relish dramatic changes in their lives. Thus coping with unemployment and rising income disparities and the reform of social policies such as health and education — the policies which reformed the postwar social compact that was such an important element in the golden growth era of the postwar decades — will be essential not just for domestic reasons such as the fiscal crisis but also for international reasons, both to stave off self-defeating protectionist pressures and to improve productivity and hence competitiveness in expanding global markets. This is but one more example of the blurring of the border between the domestic and international arenas.

Clearly it goes well beyond the scope of this paper to get into the subjects of industrial relations; human resources policies of education and training; maximizing worker mobility by removing barriers to the internal market; improving the efficiency and effectiveness of health care delivery; etc. But there is one point that does need stressing. The challenges of reforming all these key areas, fundamental to adaptability and continually improving competitiveness, face all our trading partners. Yet Canada is unique in one respect: we are the most decentralized federation and all these policies require effective coordination among 2 or even 3 levels of government. Coordination does not mean centralization or control. But effective coordination does require agreement on strategy and implementation. In a world of constant transformation, governance structures are an element of competitiveness.

While all industrialized countries are concerned about labour market issues, there is no single "model" of labour market malaise — and, *à fortiori*, no single cause. The problem in Europe is manifested in growing long-term unemployment at levels far above those in North America. In the U.S., which today is the only country in the OECD with virtually full employment, the worry is about growing income disparities and stagnant or even declining real wages. The Canadian model — as is

often the case — is in-between; less long-term unemployment than in Europe but greater income disparity and more sluggish real wage growth and more long-term unemployment than in the U.S. but less inequality in earnings. Innovations in policy have to embrace the entire spectrum of players from unions and management at the level of the firm and both levels of government.

Learning from international experience is one valuable way of engendering innovation. Technology transfer to promote innovation is well-understood: to import technology a firm needs to invest in R&D because the acquisition of knowledge requires a knowledge base. More and more today, it is becoming evident that innovation requires much more than the application of technical knowledge. It requires investment in intangibles — training being key. But intangible investment will not pay off without innovation in industrial relations. There should be some consideration given to providing more information about international developments in industrial relations and human resource policies. These are no longer simply "domestic" matters.

## E. Our Resource Dependent Economy

There is general recognition that Canada prospered, in significant measure, in the decades after World War II because of resource wealth. We built a strong commodity-based economy producing and exporting large quantities of coal, steel, lumber, wheat and fish.<sup>12</sup> By the end of the 1980s, 70% of our exports were concentrated in 5 sectors, 4 of which were outgrowths of our commodity economy: forest products, metals and minerals, food and agricultural products and energy products.<sup>13</sup> The only exception was automobiles and automobile parts and the size of that sector made us highly dependent on one manufacturing sector that became in the late eighties vulnerable to global overcapacity. Our

<sup>12</sup> Michael Hart, *What's Next: Canada The Global Economy and the New Trade Policy*, (Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, 1994), p.19.

<sup>13</sup> Hart, p.20.

resource dependence has made Canada highly vulnerable to the terms of trade and many of these commodities have suffered significant secular price declines. New more efficient sources have been discovered for or demand has fallen due to significant changes in production. Many of the commodities we produce are unsophisticated and our markets can be quickly challenged by some of these new sources of production, many of them developing countries, or product substitutes emerging from research and development efforts. While innovation is possible in these areas, a diversification up the value chain to more sophisticated products and to sectors reliant on information and service seems inevitable if we are going to put ourselves in a position to maintain our high standard of living.

Table 5 identifies the changing mix of our exports. It underlines our commodity-based export economy and our dependence on one industrial sector — automobiles. But it does suggest change as well, if frustratingly slow. The category of “other” is growing most rapidly and that sector includes the service area. As our earlier examination of the Fortune 500 global service companies reveals Canada is beginning to play a significant role in several such sectors.

## F. A Trade Dependent Economy Without A Trading Culture

If Table 5 shows our continuing trade dependence on resources, then Table 7 underlines the geographically concentrated character of our trade. In 1960 (Chart I) only 58% of total Canadian trade was with the United States. By 1993 just over 80% our export trade was directed to the United States.

With respect to direct foreign investment abroad, the picture is better but still highly

concentrated in the United States. In 1961, Canada's FDI in the US represented 66% of total FDI. In 1991, FDI directed at the United States represented 58% of total FDI.<sup>14</sup>

It is not surprising, then, that the conclusion Michael Hart, a trade expert and senior advisor in the Department of Foreign Affairs and International Trade, draws of Canada's trade is that of a trade-dependent economy without a deep-seated trading culture.<sup>15</sup> We have become a trading nation without a wide global experience.

## G. Moving To A New Economy

While the picture we have presented is far from optimistic, nevertheless there are indications of change even within the context we have described. It suggests that what we are trading, at least, is beginning to change. The concentration by Canada on the United States is hardly surprising (though one might hope the degree of geographic concentration might not be so high) given the decision by Canada, as described below, to enter into a comprehensive free trade agreement with the United States in 1989. Not surprisingly, analysts have revealed the increase in trade that has occurred in trade between the two countries. Daniel Schwanen, in particular, has described how, among other things, Canadian sectors that have been liberalized under the FTA have shown a significantly greater increase in trade than sectors not so liberalized.<sup>16</sup> But as Table 6 reveals, is that non-resource based exports to the United States have increased significantly more rapidly than resource-based commodities. Large increases have occurred in paper, textiles, chemical products, office and telecommunications and precision equipment. While these findings may be particular to Canada-US, it does suggest that Canada may well be exporting larger quantities of non-resource-based products and that as

<sup>14</sup> Jorge Niosi, “Foreign Direct Investment in Canada”, in Lorraine Eden, ed., *Multinationals in North America*, (Calgary: University of Calgary Press, 1994), p.379.

<sup>15</sup> Hart, p.22.

<sup>16</sup> Daniel Schwanen, “A Growing Success: Canada's Performance under Free Trade”, *C.D. Howe Commentary*, no. 52 (September, 1993), pp 6-7.



liberalization proceeds globally and/or regionally, Canada may be exporting increasing amounts of non-resource products.

### III. DEALING WITH THE UNITED STATES

#### A. A Leap of Faith

The Canadian decision to seek free trade with the United States marked a further evolution in the economic integration of the northern half of North America. While the Progressive Conservatives, and its leader Brian Mulroney, campaigned in 1984 for improved relations with the United States, Mulroney had explicitly rejected a free trade agreement with the United States. Yet the conservative agenda of economic renewal and national reconciliation lent itself to a strategy where access to Canada's biggest market was secured. Government strategy was assisted in November 1984 by the announcement of support for free trade as Canada's principal long-term solution from former Liberal Minister and then current chairman of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Donald Macdonald. This even before the Report had been issued.<sup>17</sup> When the Macdonald Commission Report appeared, the Commissioners set out quite clearly the economic pressures driving Canada to adopt this historic arrangement. The Commissioners in a well documented argument set out two principal reasons for recommending a free trade agreement with the United States. First, they suggested that Canadians generally agreed that trade policy needed to "stimulate a stronger, more efficient, productive, competitive and growing economy". The branch plant structure of Canadian industry was not productive enough to compete

successfully in the global economy. Secondly, Canadian producers needed "better, more stable and more secure access to a large market."<sup>18</sup> The rising chorus of protection in the United States threatened the main export market for most Canadian manufacturers.

Maintaining security of access lent some urgency to Canadian plans. In the 1980s, due to the macroeconomic policy of the Reagan Administration and the overvalued dollar, the American competitive position had seriously eroded.<sup>19</sup> By 1985, the American trade deficit had reached \$150 billion (US). For many Americans, this startling trade imbalance, particularly the \$50 billion deficit with Japan, confirmed their view that the United States had been unfairly taken advantage of by other states pursuing narrow self interest in the international economy. They asserted that while the United States had played by the rules of open and liberal trade, others, especially the Japanese, but also the Europeans, and yes even Canadians, had not. As a result there was a growing chorus of demands, especially in Congress, to take action to end such unfair practices against American firms and achieve a "level playing field". Canada had the most to lose by rising American aggressiveness. There was an increase in the number of investigations of Canadian export practices. In addition, specific legislation was introduced in Congress to limit Canadian exports to the US. Canadian business groups, like the Business Council on National Interests, argued that only a comprehensive free trade agreement could protect Canadians. The Commissioners, reviewing their own analysis, concluded:

A bilateral agreement constructed along these lines would make our manufacturing sector competitive by encouraging a process of restructuring and rationalization of Canadian industry to serve the North American market and, from that base, to penetrate overseas markets. It would also increase the security of

<sup>17</sup> G. Bruce Doern and Brian W. Tomlin, *The Free Trade Story: Faith & Fear*, (Toronto: Stoddart Publishing Co. Limited, 1991), p. 24.

<sup>18</sup> "Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada", Volume One, (Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1985), p.269.

<sup>19</sup> See, for example, Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1987), p.194.

our access to our most important market, a condition essential for growth and new investment, given the relatively small domestic Canadian market. Finally, it would improve the access we now enjoy in the US market and thus allow Canadian industries presently shut out of that market to grow and invest with renewed confidence.<sup>20</sup>

## B. Turning to Bilateralism

While the motivation for Canada's bid to conclude a free trade agreement with the United States is clear enough, the Reagan administration's decision to proceed with the negotiation is less apparent. In early discussions with US officials it became evident that the United States was only interested in a broad comprehensive agreement. Michael Smith, the Deputy United States Trade Representative (USTR), emphasized that the United States wanted a big deal; a deal that would address all of America's concerns: not just tariff barriers but issues of investment, services and intellectual property. No issues should be excluded.<sup>21</sup> The insistence that a deal with Canada had to be comprehensive raises the strong presumption that America chose this bilateral path out of frustration with the inability of the Reagan Administration to advance a broad multilateral round.

Beginning in 1982, the United States began to press the countries of the General Agreement for Tariffs and Trade (GATT) to shape an agenda for a new round of trade negotiations. The United States wanted to extend GATT to include broad areas either not previously dealt with, or dealt with inadequately, including agriculture, textiles, and the new issues of services, intellectual property, and

investment. The discussions over the agenda proved to be exceedingly difficult. The United States found little enthusiasm from, among others, the Europeans and some developing countries such as Brazil and India for a broad trade policy agenda.<sup>22</sup> In frustration over the slow pace of multilateral negotiations, the United States appears to have decided that a comprehensive agreement with Canada would underscore to the Europeans, especially, that the United States could, through other means, achieve the same agenda. It was a first example of strategic trade policy, the use of a credible threat to achieve a specific objective.

## C. Extending the Bargain

On June 11, 1990 President Bush and President Carlos Salinas de Gortari announced that the two countries were prepared to enter into negotiations to complete a comprehensive free trade agreement. Prior to that announcement, the two countries had pursued agreements on subsidies and countervailing duties and then on to sectoral discussions. Canada and Mexico had begun to explore closer relations and in March 1990 the two governments completed, "a series of framework accords that parallel arrangements worked out between Mexico and the United States."<sup>23</sup> Notwithstanding these bilateral diplomatic efforts, the Canadian government signalled that it did not anticipate a formal negotiation among the three countries in the near term to conclude a trilateral comprehensive agreement. Yet with the announcement of the two Presidents followed soon after on June 27th by the launching by President Bush of the Enterprise for the Americas Initiative, it appeared as if the United States was launching a new hemispheric approach to trade and other international economic policies. And, by February

<sup>20</sup> Royal Commission, p. 375.

<sup>21</sup> Doern and Tomlin, p.29

<sup>22</sup> For a first examination of the Uruguay Round and its implications see, John Curtis and Robert Wolfe, "Nothing is Agreed Until Everything is Agreed: First Thought on the Implications of the Uruguay Round", in Maureen Molot and Harald von Riekhoff, eds., *Canada Among Nations, 1994: A Part of the Peace*, (Ottawa: Carleton University Press, 1994), pp. 101-130.

<sup>23</sup> Jeffrey Schott and Gary Hufbauer, "NAFTA: Questions of Form and Substance", in Leonard Waverman, ed., *Negotiating and Implementing a North American Free Trade Agreement*, (Vancouver: The Fraser Institute), p.63.



1991, the American President was able to announce that negotiations with Mexico and Canada soon be underway. On June 12, 1991 in Toronto, in fact, such trilateral negotiations began and the three governmental leaders on December 17, 1992 signed a comprehensive free trade agreement among the countries of North America.

Unlike the Free Trade Agreement, there was no compelling Canadian interest, at least in the positive sense, pushing Canada to join with Mexican and American trade negotiators to conclude a comprehensive free trade arrangement. Indeed, from a political and economic point of view there was little enthusiasm, or logic, on the part of the government for such a negotiation. The political costs were likely to be high and Canada-Mexico trade and investment was minuscule in comparison to the enormous two way flows of both trade and FDI between Canada and the United States.

Why then did Canada become a full player and proceed down this course to a trilateral free trade arrangement with implications well beyond the three countries? For the government the action was primarily one of damage limitation. It could not allow the gains it had achieved through the difficult negotiation with the US to be undone by a bilateral deal between Mexico and the United States. It could not stand by while the Americans redefined their economic relations in the Western Hemisphere starting with Mexico but conceivably extending comprehensive agreements to other players in Latin America. As Sylvia Ostry suggested, at the time:

There was no feasible option. Essentially what was at issue was a choice between a NAFTA, in which Canadians could play some role, especially in preventing serious erosion of the bilateral FTA, or a US hub-and-spoke approach to bilateralism with Mexico and other countries in the hemisphere or elsewhere. The hub-and-spoke approach, in which the US hub alone benefits from preferential access to the markets of the spokes, would successively erode the

benefits of the spokes where it mattered most, i.e., in the US market.<sup>24</sup>

For Canada, a policy to stave off U.S. protectionism and improve overall competitiveness has created a momentum to regional integration, although of what type is not clear. Canada must now have a multi-track foreign economic policy.

## D. Trade Harassment in a Free Trade Area

Aggressive American trade policy consists of a number of policy instruments. For Canada, recourse by American industry to national trade remedy law, including anti-dumping (AD) and countervailing duties against alleged subsidies (CVD), have raised charges of trade harassment. Neither free trade arrangement was capable of harmonization or eliminating national trade remedy laws. In the FTA, and carried forward into NAFTA, a dispute settlement system was put in place. Under the FTA and now pursuant to Chapter 19 of NAFTA, panelists from the member countries replace domestic courts on judicial review of final determinations of unfair dumping or subsidizing domestic agencies. Although Canada had hoped to secure access to the American market by the replacement of national trade remedy law with a harmonization system in the two countries, the United States was unwilling to consider such a solution. As limited alternative, the dispute settlement system was agreed to by the United States and Canada. It was hoped that this system would begin a rules-based régime less prone to domestic political pressure.

The course of the FTA has not yet provided unequivocal evidence that Canadians can feel confident of secure access to the American market. A review of all Canadian-American AD cases since 1986 underlines a pattern which could be termed harassment.<sup>25</sup> If one looks at the at the number of investigations initiated by national administrative

<sup>24</sup> Sylvia Ostry, "The NAFTA: Its International Economic Background" in Stephen Randall, ed., *North America Without Borders? Integrating the United States, and Mexico*, (Calgary: University of Calgary Press, 1992), p.28.

<sup>25</sup> Leonard Waverman, "Post NAFTA: Can the USA, Canada and Mexico Deepen Their Economic Relationships?", Centre for International Studies, University of Toronto (1994-1). See especially Table 1.

bodies, and compare the periods 1990-91 and 92-93, in both countries the number of investigations have risen significantly. On the American side the number of investigations have doubled. More AD cases have been initiated in 1992 and 1993 than in any other two year period in Canada-US trade. Also, 80% of all AD cases have been put before binational panels since the FTA came into force. While there have been fewer CVD actions between the two countries, only 6, but for one Canadian action in 1980, the United States has initiated all the other actions. These cases have involved such high profile cases such as softwood lumber and pork. The subsidy cases have been highly contentious and have carried on over many years. The most notable case has been the softwood lumber case that first was launched in 1982. Only in the last month has an Extraordinary Challenge Committee — a special review panel — seemingly ended the latest duty applied by the United States on softwood lumber.

In Canada the belief has grown that the United States, particularly this Administration, believes that there is no contradiction between aggressive trade policy and free trade.<sup>26</sup> The Minister of International Trade has recently suggested that the "fundamental problem is that the administration of President Bill Clinton has an unclear commitment to free trade."<sup>27</sup> The Minister went further, suggesting that in a number of cases, namely the high profile subsidy cases, that the United States was prepared to slough off trade panel findings that reached a favourable decision in Canada "to curry favour with US domestic groups."<sup>28</sup> The view from the Canadian side is that US trade policy today is undermining the rules-based system put in place by the free trade agreements.

This attack by the United States on the current rules-based system can only be strengthened by the impolitic comments of the American judge in the recent softwood lumber Extraordinary Challenge

Committee. In a dissenting statement, the lone American on the Committee questioned the decision of the binational panels. It appears to raise again, a position first raised at the time of the FTA, that these panels are unconstitutional and perhaps that the United States was fully within its rights to ignore decisions of future panels. As chilling as this position is in the context of NAFTA, it is even more threatening when applied to GATT and the new WTO. Professor Laurence Tribe, one of the preeminent constitutional lawyers in the United States, recently suggested that the prospect of WTO decisions impinging on state and local laws obligated the Clinton Administration to require a two-thirds vote in the Senate.<sup>29</sup>

The rising trade harassment, and threat to the continuance of a rules-based régime between Canada and the United States, represent an enormous challenge to Canada. The current Liberal government has advocated that the long term solution to the constant trade friction lies in agreement on a common understanding, a common definition, of dumping and subsidies. This government insisted that in order for Canada to be in a position to have NAFTA in force in Canada on the prescribed January 1, 1994 date its two partners had to agree to reinstate, for all practical purposes, the Working Group established under the FTA. The Group is to report to the governments on unfair trade codes by 1995. Yet such efforts may not persuade the Administration to take steps that are likely to only further limit American "sovereignty". It may well be that here too, Canada must undertake the arduous task of coalition building. Such coalition building would be of two sorts: one, a domestic effort to build friends in the United States that are likely to support, from the perspective of their interests in trade and investment in Canada and elsewhere, a firmer rules-based system bilaterally and multilaterally. A second effort would be to build a coalition with strategic players in the global economy, e.g. the European Union and

<sup>26</sup> Sylvia Nasar, "The Risky Allure of Strategic Trade", *The New York Times*, February 28, 1993, p.E1.

<sup>27</sup> Drew Fagan, "MacLaren blasts US on Trade", *The Globe and Mail*, Wednesday, May 25, 1994, p.A1.

<sup>28</sup> Fagan, p.A1.

<sup>29</sup> Ralph Nader, "WTO Means Rule by Unaccountable Tribunals", *The Wall Street Journal*, Thursday, August 17, 1994, p. A12.



Japan, to press for adherence by all states to rules-based régimes including the most powerful, the United States. While much of the effort to build the coalition will centre around the WTO and the new policy agenda, such support for adherence to rules as opposed to power and can assist our bilateral efforts.

#### IV. THE CHALLENGE OF MULTILATERALISM AND REGIONALISM

##### A. Deeper Integration and the Post Uruguay Round

The transformation of the global economy, which has had a significant impact on the trade agenda, as well as other issues, is a consequence of two principal factors: the growing parity and convergence of standards of living (see Charts 5 and 6) as well as overall technological capabilities among the advanced industrial countries and, increasingly, with the most advanced East Asian Economies and globalization. Both forces have launched and fed a push to deeper integration in the international system with demands for more intrusive coordination or even harmonization of domestic policies and institutional arrangements.<sup>30</sup> This dynamic in the global economy, by touching on the exposed nerve of "sovereignty", will create new sources of friction in the international arena.

Convergence among the leading economies, by definition, involved the relative decline in American economic and technological dominance. This decline, as pointed out earlier, encouraged the American government to consider and, in a number of circumstances, implement protectionist measures, all in the name of fairness, or the level playing field. The US insisted that without a level

playing field the United States would be unable to reduce its growing trade imbalance. The United States, therefore, would have to be significantly more forceful in trade negotiations. It has led to one trade expert's view that the United States has switched from "multilateral exchange of concessions to unilateral demands for unrequited concessions by others."<sup>31</sup> This "aggressive unilateral" stance, has led to negotiations with the Europeans over procurement in telecommunications equipment and a series of negotiations with the Japanese from the Market Oriented Sector Specific (MOSS) negotiations in technology-intensive products, to the bilateral SII (Structural Impediments Initiative) to the more recent Framework Agreement negotiations which involved various concepts of unfairness based on a notion of asymmetry of access due to (undefined) structural impediments to access. These impediments not only arise from what governments do, (from differing regulatory practices or different institutions), to what governments fail to do, (i.e. failure to enforce appropriate competition policies), but also arise from private sector as well (e.g. long-term links between manufacturers and retailers). This expanding definition of the level playing field and the advance of aggressive unilateral trade practice behaviour by the United States is a major force driving deeper integration.

There have also been several sources of pressure for deeper integration arising from globalization. Not surprisingly, as the principal agent of globalization, MNEs have supported initiatives to deepen integration. MNEs have sought to reduce transaction costs associated with different regulatory régimes and have thereby pushed for harmonization. In reaction, some host countries have accepted harmonization for fear of losing firms to other localities, recognizing that MNE investment decisions are less driven today by the location of factor endowments or locally protected markets. Besides MNEs and

<sup>30</sup> Many of the ideas in this section come from a presentation prepared by Sylvia Ostry for delivery at an OECD Roundtable. "Sylvia Ostry, "New Dimensions of Market Access: Overview from a Trade Policy Perspective." a Paper delivered at the OECD Roundtable on the New Dimensions of Market Access in a Globalizing World Economy, Paris, France, June 30-July 1, 1994.

<sup>31</sup> Jagdish Bhagwati, "The Diminished Giant Syndrome: How Declinism Drives Trade Policy", *Foreign Affairs*, 72, no. 2, (Spring, 1993), p.23.

governments, a new force in the global economy, nongovernmental organizations (NGOs) have pressed forward with an agenda, including environment, labour rights and human rights. A key issue facing the WTO will be the linkage between trade rules and the NGO pressure for harmonization of domestic policies in these areas.

## B. Multilateralism and Institutional Reform — An Agenda for Halifax

Canada finds itself in a pivotal position over the next year in the drive for reform. Canada will be hosting the annual G-7 Summit in Halifax next year. Though the task of preparing the agenda for the Summit can be burdensome, it provides Canada with the opportunity to advance an agenda on post-Uruguay trade issues (including the role of the WTO in ensuring a rules-based system) along with international institutional reform. In particular, it gives Canada the opportunity to raise in the multilateral context issues, many of which are described in the following section, that the United States might well raise in bilateral contexts. For reasons underlined previously, it is critical to draw the United States into the discussion of these issues in broader plurilateral regional and multilateral fora.

### WTO and the New Policy Agenda

While the pressures for deeper integration remained outside the main trade policy agenda during the Uruguay Round, these issues represent the new policy agenda that must be tackled at the WTO. These issues can be grouped into an number of categories: effective *access* (by imports), effective *presence* (by investment) and *cross-linkage* issues which use trade policy to achieve other policy objectives. While these issues represent the new trade policy agenda for the WTO we anticipate that some of these rules will be developed by the OECD because the OECD may be better staffed to undertake a great deal of the analysis particularly in the areas of investment and competition.

The issues around effective market *access* concern structural impediments now that trade policy has extended to domestic measures inside national borders. Effective access has not been defined but the emerging idea of structural impediments has expanded to include the scope of regulatory barriers including, among other things, aspects of government procurement and standards (especially in the high technology area) and competition policy.

In any discussions of structural impediments negotiations must distinguish between government and private barriers. With respect to government procurement, the recent US dispute with both the European Union and Japan underline the need for future negotiations to update and extend the GATT procurement code. Government procurement for high technology products should also be examined, and probably on a conditional MFN basis. As well, there is some value in looking at establishing an international performance approach to government procurement.

On standards, it may well be useful to adopt a mutual recognition system which would include the following elements — minimal harmonization of standards and regulation; mutual recognition of different national standards; and a binding dispute settlement mechanism.

Finally, in the government procurement area there remains the unsolved problem of reciprocity. Reciprocity rather than national treatment would appear to be an effective basis for resolving some of the disputes over government procurement, although the difficulty will be in agreeing on guidelines.

In the private barriers areas the impact of organizational structures that are claimed to promote exclusion, e.g. the vertical *distribution* keiretsu in Japanese industry need to be addressed (there have been exclusionary claims directed to vertical *production* keiretsu as well, although we think these problems will decline over time). In addition attention must be paid to structural barriers arising from differences among countries in competition policy enforcement. One example is strategic dumping. Strategic dumping occurs in the context of export subsidy from high domestic prices arising from price collusion in a



protected market. In the context of strategic dumping, the importing country firms can find their exports restricted by trade and investment barriers as well as suffering a loss of efficiency by being unable to capture the dynamic economies of scale characteristic of some technology intensive sectors. With the appropriate industry analysis, a zero-for-zero negotiation where barriers could be removed on a reciprocal basis could form the basis of a solution. Without a concerted effort to resolve matters concerning competition policy multilaterally, or at least plurilaterally, countries, the US will undertake extra-territorial action under its own antitrust laws. Indeed, several proposals along these lines are already underway.

Effective market *presence* concerns entry problems for foreign investment. By and large, current problems centre on Japan, although France and Germany also present barriers to entry by merger and acquisition. As we have stressed, in the global environment, trade and investment, especially in high technology and service sectors, are complementary routes to market penetration. In access to technology, in fact, investment is often a more effective vehicle. The major structural impediment to presence in Japan is the corporate governance model which is not unlike the German, bank-centred model. While the need for corporations to raise capital in different countries is likely to reduce differences in national corporate governance models, and thereby reduce the area for conflict, structural barriers are likely to remain. Japanese government efforts to encourage greenfield investments and joint ventures may further respond to demands for effective presence. However, we anticipate that multilateral discussions that adopt this incremental approach, though they may not be fully satisfactory, certainly would be preferable to aggressive unilateralism and the creeping cartelization implicit in market-share negotiations such as the U.S.-Japan semiconductor agreement. Market shares (numerical targets) were the original objective of the U.S. in the current "framework" negotiations with Japan. Any such arrangement will create serious "sideswipe" effects on other countries as the Japanese shift to U.S. firms to escape U.S. threat of sanctions. Canada is especially vulnerable to sideswipe.

The final area of concern involves cross-linkage issues such as labour standards, environment and technology. To a great extent these issues are now on the table because of effective lobbying by rapidly proliferating non governmental organizations (NGO's). These NGOs, such as Greenpeace, we would identify as *transformational coalitions*, in contrast to the more traditional lobbies such as business and labour which have been called *distributional* coalitions. The transformational coalitions are not concerned with the division of the pie but with the essential content of the pie. Many of them are dedicated to fundamental changes in economic and political behaviour. The cross-linkage between trade and a range of domestic policy issues, as in the case of environmental standards, has already been at issue in the GATT and is incorporated to some degree in NAFTA. It is likely to be faced again in WTO, since labour standards already have been raised as an appropriate agenda issue for the WTO by the United States and France. The ILO represents an international institution for labour questions. The issue will be the linkage between trade, and thus Canada will need to decide how to approach the basic nature of both these linkages. But there is no question that these issues must be taken up plurilaterally, if not multilaterally.

In the area of high technology, harmonization of intellectual property rights represents the next serious negotiating step since the main conflicts are now likely to arise among developed countries where significant divergence exists. Given that, it is likely that a more limited plurilateral negotiation should proceed with some or all of the advanced economies before bringing it before the WTO. Further, negotiations should be initiated to identify guidelines that could govern foreign participation in technology consortia where currently laws restrict or prohibit such participation. Once again, since Canada relies heavily on foreign (especially U.S.) technology exclusion from consortia would be very serious.

The wide scope of this agenda, and the experience of the last round, suggest that efforts should be taken to avoid structuring negotiation as a new round. Particularly now, with the creation of the WTO, efforts should be directed to establish the appropriate settings within the WTO to initiate

on-going negotiations to tackle the range of issues facing the international economy. The failure to adopt continuing negotiations could make these discussions irrelevant. But proposals need to be prepared and informally discussed as soon as possible. As quickly, and recently, as the Naples G-7 Summit, the United States launched a new trade initiative — Open Markets 2000. This proposal, while modest enough, asking the other G-7 leaders to review the remaining barriers to trade in their own countries before the Halifax Summit thereby commencing a Uruguay plus round but with the G-7 alone. Other G-7 leaders turned aside this proposal, adopting a far weaker obligation to “continue the momentum of trade liberalization.” But the substance and process of initiating the new trade policy agenda needs to be addressed immediately if the outcome sought is to achieve the greatest advance for a rules-based trade and investment régime. A first-cut proposal on trade and investment and on institutional reform presented by Canadians for discussion with summit colleagues and other actors should be undertaken as soon as possible. Informal consultation with countries outside the summit group, on a regional should also be part of the Summit planning process. This “intermediary” role is classic middle power diplomacy and has served Canada well in the past. It is also a way of building coalitions for future policy initiatives. But hosting a Summit provides a unique opportunity for coalition building.

Institutional reform will also likely be discussed in Halifax. No major change in the postwar architecture is likely: there’s little enthusiasm for “grand vision” among the G7 today. None the less, incremental innovation is both likely and desirable. The only significant addition to the postwar institutions was the Economic Summit, created in 1975 in response to the crisis engendered by the end of the Bretton Woods exchange rate system. The most recent, least bureaucratized and therefore most flexible institution should be seen as the locus for the launch of incremental change.

The issues which would have to be addressed would include:

- the new comprehensive security agenda for summits
- the linkage with other institutions including the OECD, the Bretton Woods pair, the WTO and certain U.N. agencies
- reform of the geography of the summit, including the possibility of issue- specific variable geography (e.g. environmental issues require participation by China, at the very least).

The idea of launching a debate on incremental reform should be explored with summit partners and with other key regional groups, e.g. APEC and Latin America. The importance of *informality* in this discussion cannot be overstressed. Grand designs will fail. As Kipling said: “Softly, softly, catchee monkey.”

## C. Regionalism

Canada has a presence in two regional arrangements, NAFTA and APEC. Both offer opportunities to further our global interests in rule-based systems.

### 1. NAFTA’s Utility: Devising and Implementing A Canadian Strategy for the Miami Summit

The negotiation, and successful conclusion of NAFTA has signalled, apparently, not the conclusion but only the largest step to regional economic development. Mexico has been the most active of the three signatories of NAFTA in extending free trade arrangements. The Mexicans have concluded the following agreements:

- i. Mexico-Chile free trade agreement signed October 31, 1990 and to take effect on December 31, 1995;
- ii. Mexico-Costa Rica free trade agreement signed April, 1993 and ratified June 8, 1994;
- iii. G-3 (Mexico-Columbia-Venezuela) free trade area. The agreement was entered into June, 1994; and



- iv. Association of Caribbean States (ASC) that includes Mexico and is a successor to the Caribbean Community (CARICOM) signed in Columbia on July 25, 1994 and to be in force January, 1995.

In addition, Mexico has had trade discussions with Nicaragua and Mercosur, the trade area consisting of Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay. Mexico sees itself as the linchpin between NAFTA and Latin America. There is a serious danger, which Mexicans have chosen to ignore, that if they are judged to be pursuing their own hub-and-spoke strategy they will have little credibility in arguing against a similar policy by the United States.

Despite Mexican policy in pursuing various agreements, a growing chorus of Latin American countries have approached the United States in anticipation of being invited to enter into bilateral or plurilateral arrangements. Notably both Chile and Argentina have expressed their desire to be the next country to negotiate a comprehensive free trade agreement. To this end Argentina's President, Saúl Menem and Chile's President, Eduardo Frei Ruiz-Tagle visited Washington in June to urge action. And American officials have been active as well. In late June, Commerce Secretary Ronald Brown was the latest of a series of American officials to visit the region. Brown's week-long trip was to include stops in Brazil, Argentina and Chile. Brown declared his trip as unabashedly pro-business and reminded audiences back home that Latin America is the only region of the world where the US consistently enjoys a trade surplus.<sup>32</sup>

The Clinton Administration, particularly USTR Mickey Kantor, however, has been undecided whether to initiate free trade negotiations within the NAFTA framework or to negotiate separate arrangements with Chile and Argentina and possibly others. There has been strong pressures from domestic interests, nicknamed the green and blue (for environment and labour) to press for separate bilateral negotiations. These groups, especially, are dissatisfied with the "Side

Agreements" on labour and the environment that were negotiated by the Clinton Administration before agreeing to sign the Bush Administration negotiated NAFTA agreement. A series of bilateral negotiations could provide these US domestic interests with opportunities to write far-reaching provisions on environment and labour, presumably including the use of trade sanctions for enforcement failure.

For Canada the consequences of the recent actions of its partners on extending NAFTA are quite serious. Mexican actions raise the possibility of establishing a crazy-quilt of regional trade arrangements that could undermine the rules of origin provisions of the NAFTA — the heart of this and any free trade arrangement and the most open to protectionist abuse. Secondly, Mexican efforts to conclude a wide array of agreements with Latin American countries demonstrate that there is no automatic logic of regional extension through NAFTA. As noted, the Americans can point to Mexican policy as the basis for their own bilateral musings. Even Canadian actions, including a trip by the Minister of International Trade to Chile early in the year, leave the Americans room to consider non-NAFTA options. Beyond the danger arising from new and more onerous rules of origin an American decision to proceed by way of bilateral deals opens the prospect that a host of new provisions could be written into trade relations in this hemisphere achieving for American protectionist interests what could not be achieved through NAFTA. It would undermine the framework of rules that Canada played a significant role in creating, thereby diminishing our ability to influence the framework of rules of trade and investment throughout the region. A "crazy quilt" model of trade expansion will also inevitably lead to diminished Canadian influence in fashioning this significant regional economy and limit our ability to influence the trade policy behaviour of the United States. While the Miami Summit may not provide the occasion to launch a new hemisphere policy because Clinton has thus far failed to secure Congressional approval for fast-track authority for future trade negotiations, it is best to be prepared

<sup>32</sup> James Brooke, "Clinton Aide in Quest of Latin Trade Riches", *The New York Times*, (Monday, June 27, 1994), p. C3.

and not to delay a Canadian programme for support of a "big NAFTA".

Given the above, it is our strong view that Canada must do everything it can to urge that expansion proceed through NAFTA accession. We are aware that Canadian officials have expressed a strong preference for the liberalization of trade in the Western Hemisphere through NAFTA. Yet it is exactly in our efforts to influence behaviour in Latin America that we face the reality of Canada's lack of effective access and presence in this region. As Charts 1 through 4 reveal the percentage of Canadian trade in the region through the last three decades has failed to grow. Table 7 underlines the limited growth of both trade and investment.

## 2. The Meaning of Open Regionalism — Jakarta and APEC

The leaders of the Asia-Pacific Economic Cooperation forum will meet in November in Jakarta, Indonesia. They will discuss, among other issues, a proposal by an Eminent Person Group (EPG) for the launch of a new initiative conveniently if vaguely termed "open regionalism". In a region where economic integration has been fostered by the private sector, through trade and investment, governments have pledged a far less significant role than in the other two blocs of the Triad, Europe and North America. By and large the role of governments has been unilateral liberalization of trade and investment: then business did the integrating.

APEC is the most dynamic region in the world and will dominate the global economy in the 21st century. It is also the most diverse region, politically, culturally and economically. It is an arena where profound strategic interests are at play: for example, the current regional hegemon, Japan is fearful of the upcoming regional (and global) hegemon China. Both are wary about the role of the United States, with its unpredictable diplomacy of Wilsonian vision one day and power diplomacy the next. Asean, a smaller grouping led at present by Malaysia is dubious about the participation of any "non Asian" power, including even Australia and

New Zealand, let alone Canada and the U.S., to say nothing of Europe. So what is "open regionalism"?

The likely proposal will begin with a voluntary "concord" on investment (the word code is verboten as it sounds too institutionalized). Since investment has been the driving force of integration it might be useful to spell out what the impediments were to investment flows in or out of the region. And since investment engendered trade and trade attracted investment, what are the trade impediments in the region? If they are impediments such as standards, testing, domestic regulation, etc., how will this push to *deeper integration* be accomplished without an institutional apparatus including a dispute settlement mechanism? How will quintessentially non-transparent regimes like China be induced to accept this "deeper integration"? Will deeper integration lead to the inclusion of environmental and labour standards? If so, how will NGO's (which are banned in China) be accommodated? Will there be regional rules of origin? If so, what does open regionalism mean to outsiders? How will customs procedures be harmonized? Etc.? Etc.?

These are but a few examples of questions which need to be explored before the proposal on open regionalism is fully endorsed. The possibilities for further integration in APEC are clearly enticing. But there are also dangers including a distraction of attention and energy from the WTO which is the enduring basis for an open trading system. Canada can play a role in sensitizing other members to the complexities inherent in the development of institutionalized regionalism, while maintaining a constructive and positive stance in all cooperative efforts.

But once again, diplomatic clout requires more market presence, as was stressed in the case of NAFTA. And the data suggest we've some way to go. There is enormous potential for Canada in the region, in infrastructure, financial services, environmental technology, software, and so on. To increase both access and presence will require a more strategic approach, involving both levels of government as well as the private sector. In the case of technology transfer, joint projects led by our best engineering faculties would open the door to more industrial involvement. The trio, trade, investment and technology needs another trio, governments,



business and academia, to create the opportunities for Canada to play a more meaningful role in Asia.

## V. CONCLUSIONS

Canada has an opportunity to play an increasingly meaningful role in the post coldwar international economy. The potential is there but it won't happen without intelligent government policy and an innovative private sector. We've tried to spell out both the context and the conditions for a new strategy, involving the necessary (but not sufficient)

domestic policies and a multi-track, multi-dimensional international economic policy. It's a pretty heavy agenda and the time horizon is short. But, as we've emphasized, short-termism is dangerous and even imminent policy events — Jakarta in November, Miami in December — will require a long-term horizon for policy formulation. We've tried to propose some of the framework for that long-term approach. but in a rapidly changing world, constant reevaluation and adaptation is essential. So our proposals are proffered with that in mind!

November 4, 1994

**TABLE 1****Regional Strategic Partnering Dominance**

<b>Region</b>	<b>Number of corporations in the Fortune 'Global 500,' 1993</b>	<b>Percentage of all corporations in the 'Global 500'</b>
North America (United States, Canada, Mexico)	169	34%
European Union (including Austria, Finland, Norway, and Sweden)	146	29%
Japan	135	27%
<i>Sub-Total</i>	450	90%
'Asian Tigers' (only South Korea and Taiwan are represented)	13	3%
<i>Total</i>	463	93%



**TABLE 2****Strategic Partnering Capability in the Global Market****Industrial Corporations:**

Rank	Nation	Number of corporations in the "FORTUNE, Global 500", 1993.	GNP per capita adjusted for PPP (U.S.=100)	Ratio of corporation to GNP per capita (U.S.=100)
1	United States	159	100	100
2	Japan	135	87.2	97.4
3	United Kingdom	45	72.4	39.1
4	Germany	32	89.1	22.6
5	France	26	83	19.7
6	South Korea	12	38.7	19.5
7	Sweden	12	76.2	9.9
8	Netherlands	11	76	9.1
9	Australia	10	75	8.4
10	Switzerland	9	95.6	5.9
11	Italy	7	76.7	5.7
12	Canada	7	85.3	5.2

**Service Corporations:**

Rank	Nation	Number of corporations in the "FORTUNE, Global 500", 1993.	GNP per capita adjusted for PPP (U.S.=100)	Ratio of corporation to GNP per capita (U.S.=100)
1	Japan	140	100	118
2	United States	136	87.2	100
3	United Kingdom	43	72.4	39.7
4	Germany	43	89.1	35.5
5	France	29	83	25.7
6	Canada	17	38.7	14.6
7	Italy	15	76.2	14.4
8	Switzerland	12	76	9.2
9	Netherlands	9	75	8.7
10	Australia	7	95.6	6.9
11	Sweden	5	76.7	5.7
12	South Korea	3	85.3	4.8

Sources: *Fortune*  
World Bank

**TABLE 3****Shares in World Trade  
Percentage of Value of Total Goods**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
<b>Exports</b>						
Japan	6.7%	9.5%	8.5%	9.2%	9.3%	10.1%
Other Asian nations	8.3%	11.3%	13.1%	14.3%	14.8%	16.5%
United States	11.6%	11.9%	11.7%	12.3%	12.2%	12.8%
Other G-7 nations	29.7%	30.6%	33.1%	31.9%	32.1%	30.0%
<b>Imports</b>						
Japan	6.7%	6.4%	6.3%	6.2%	5.7%	6.1%
Other Asian nations	9.3%	11.8%	13.2%	14.7%	15.7%	17.8%
United States	12.9%	18.5%	15.0%	14.5%	14.8%	16.5%
Other G-7 nations	30.2%	28.5%	31.3%	31.1%	30.5%	27.0%

Source: OECD



**TABLE 4****Total Factor Productivity\*  
Annual Change**

	<b>1960–1973</b>	<b>1973–1979</b>	<b>1979–1991</b>
Canada	2.0%	0.8%	–0.1%
United States	1.6%	–0.4%	0.2%
Japan	5.8%	1.4%	0.8%
Germany	2.6%	1.8%	1.3%
France	4.0%	1.7%	1.4%
United Kingdom	2.3%	0.6%	1.9%

Source: OECD

\* “the extent to which the private sector economy is able to increase the production of goods and services per unit of capital and labour employed jointly” (Peter Nicholson, “Competitiveness and the Canadian Economy,” *Notes* for remarks to the Symposium for New Members of Parliament held at Aylmer, Quebec on February 5, 1994)

**TABLE 5****Canadian Export Mix: 1988 to 1993**

	<b>Percentage of total in 1988</b>	<b>Percentage of total in 1993</b>	<b>Sectoral growth, 1988 to 1993</b>
Canada	46%	40%	+12%
United States	25%	27%	+37%
Japan	29%	33%	+44%
	100%	100%	+27%

Source: Bank of Nova Scotia



**TABLE 6****Canada's Merchandise Exports to the United States**  
**Performance from 1989 to 1992**

	<b>Value in 1992 (billions of dollars)</b>	<b>Percentage exported to the United States</b>	<b>Percentage change in exports to the United States</b>
Meat and dairy products	2.672	79%	+63.7%
Fish	1.926	55%	-13.3%
Chemicals	3.200	73%	+1.7%
Industrial machinery	4.352	74%	+14.7%
Office, telecommunications, and precision equipment	10.187	80%	+85.0%
Other equipment, tools	6.068	87%	+37.1%
<i>Resource-based</i>	46.775	64%	+24.8%
<i>Othewise based</i>	24.922	79%	+48.9%

Source: Daniel Schwanen, "A Growing Success: Canada's Performance under Free Trade," *C.D. Howe Institute Commentary*, Number 52, September 1993.

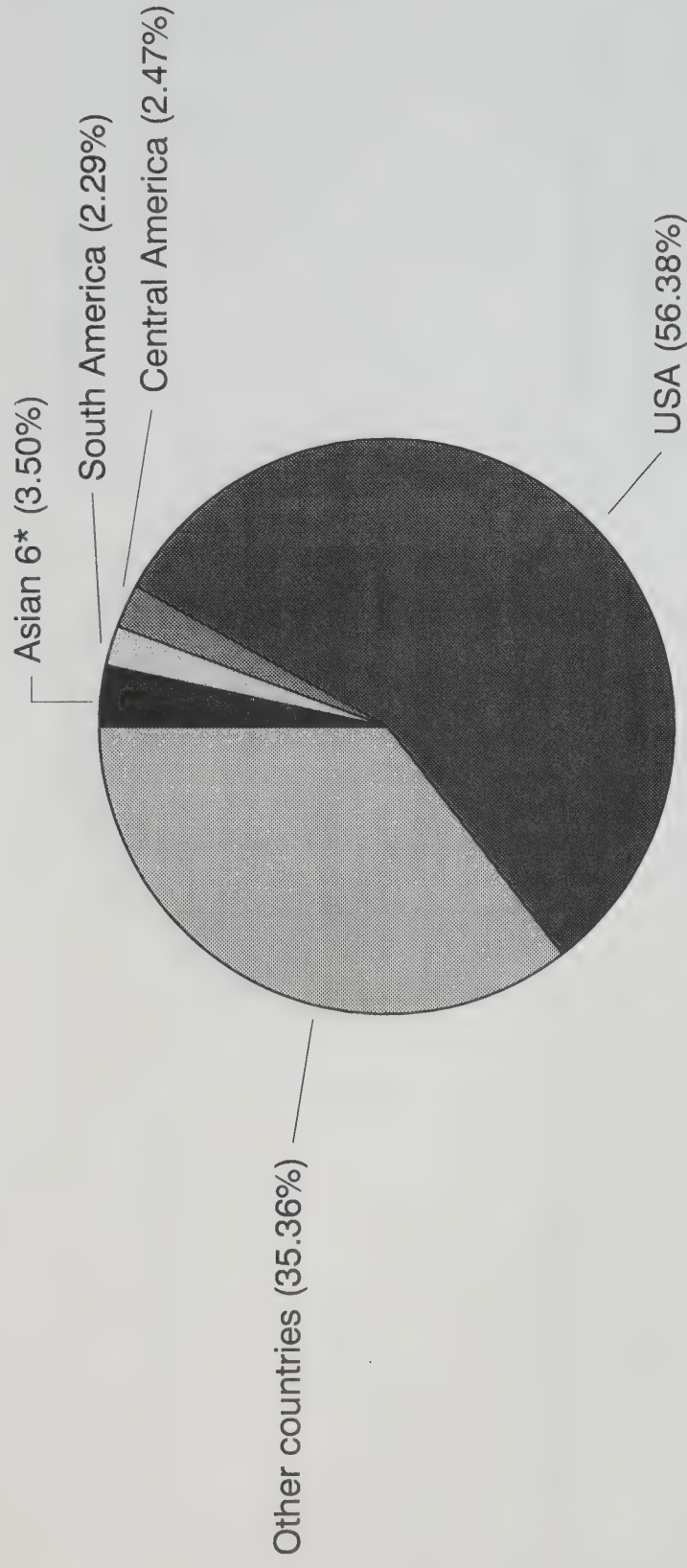
**TABLE 7****US – Canada – Mexico Trade and Investment, 1987 – 1992**

	1987	1992	Growth
US FDI in Mexico (Billions of US \$)	4997	13854	177.2%
Canadian FDI in Mexico (Billions of US \$)	287	491	71.1%
US exports to Mexico (Billions of US \$)	14.60	40.49	177.3%
Canadian Exports to Mexico (Billions of US \$)	399.83	681.90	70.5%
Canadian FDI in Latin America (Billions of US \$)	1.49	3.25	118.1%
Canadian exports to Latin America (not including Mexico) (Billions of US \$)	2.13	2.20	3.4%

Source: Statistics Canada, US Dept. of Commerce, Mexican Trade Commission.

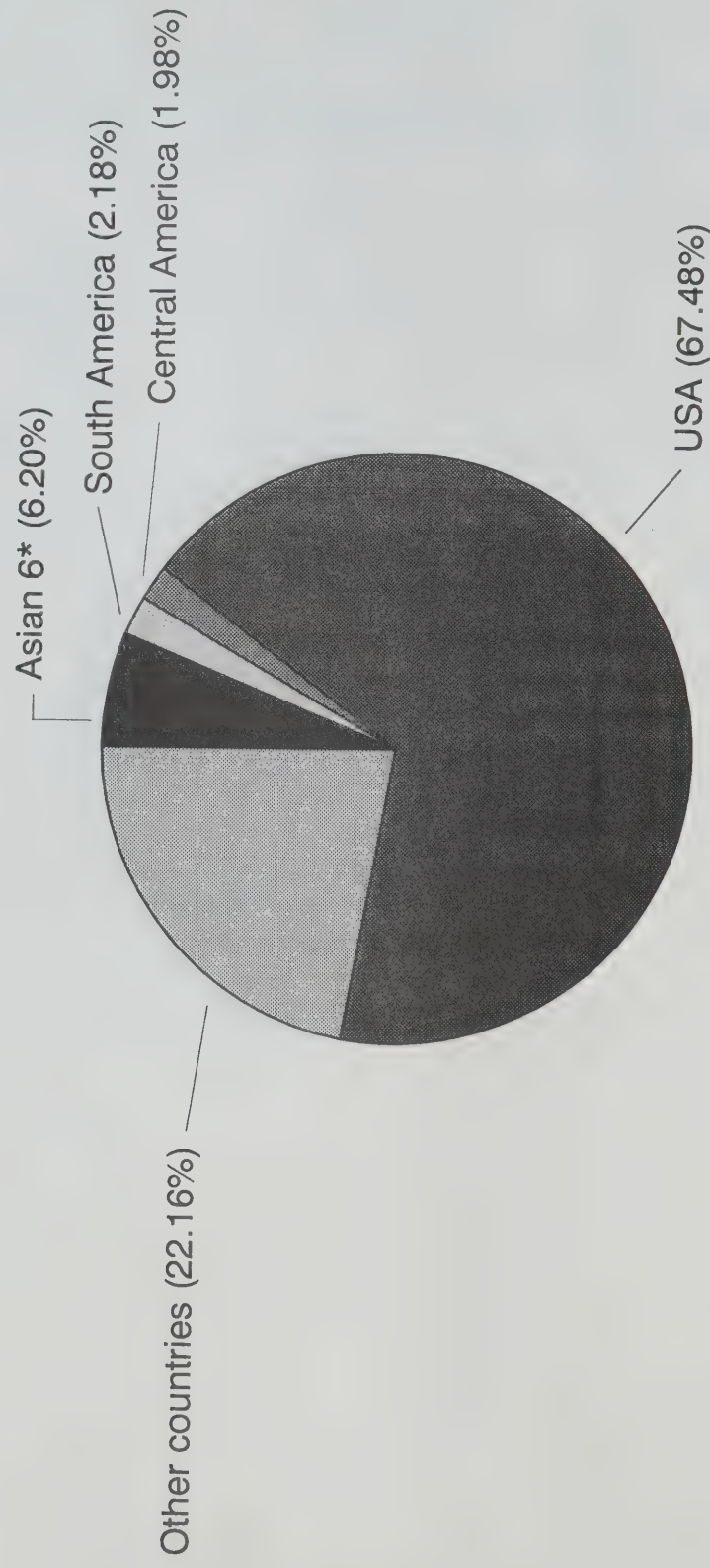


# Destination of Canadian Exports, 1960



\* includes Japan, China, Taiwan, S. Korea, Hong Kong and Singapore.

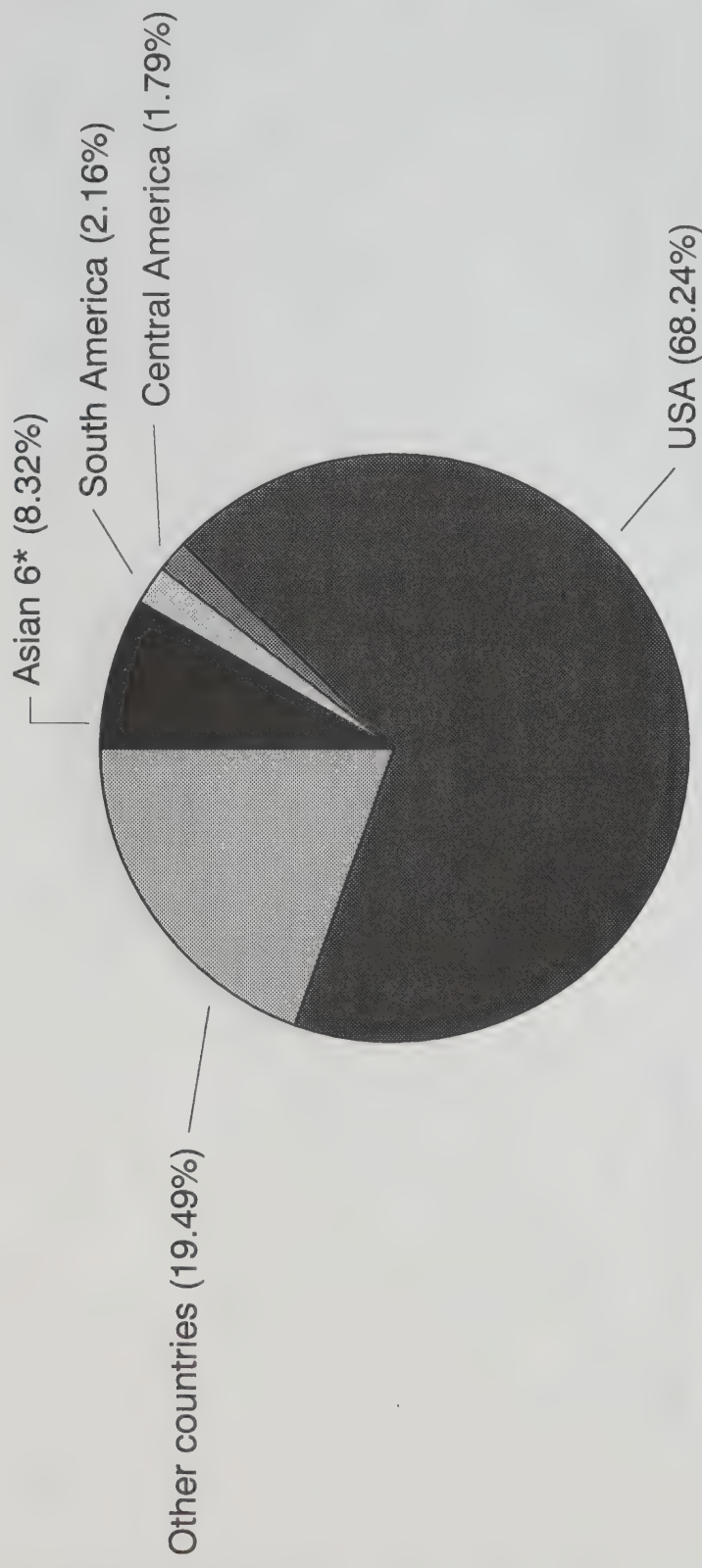
# Destination of Canadian Exports, 1971



\* includes Japan, China, Taiwan, S. Korea, Hong Kong and Singapore.

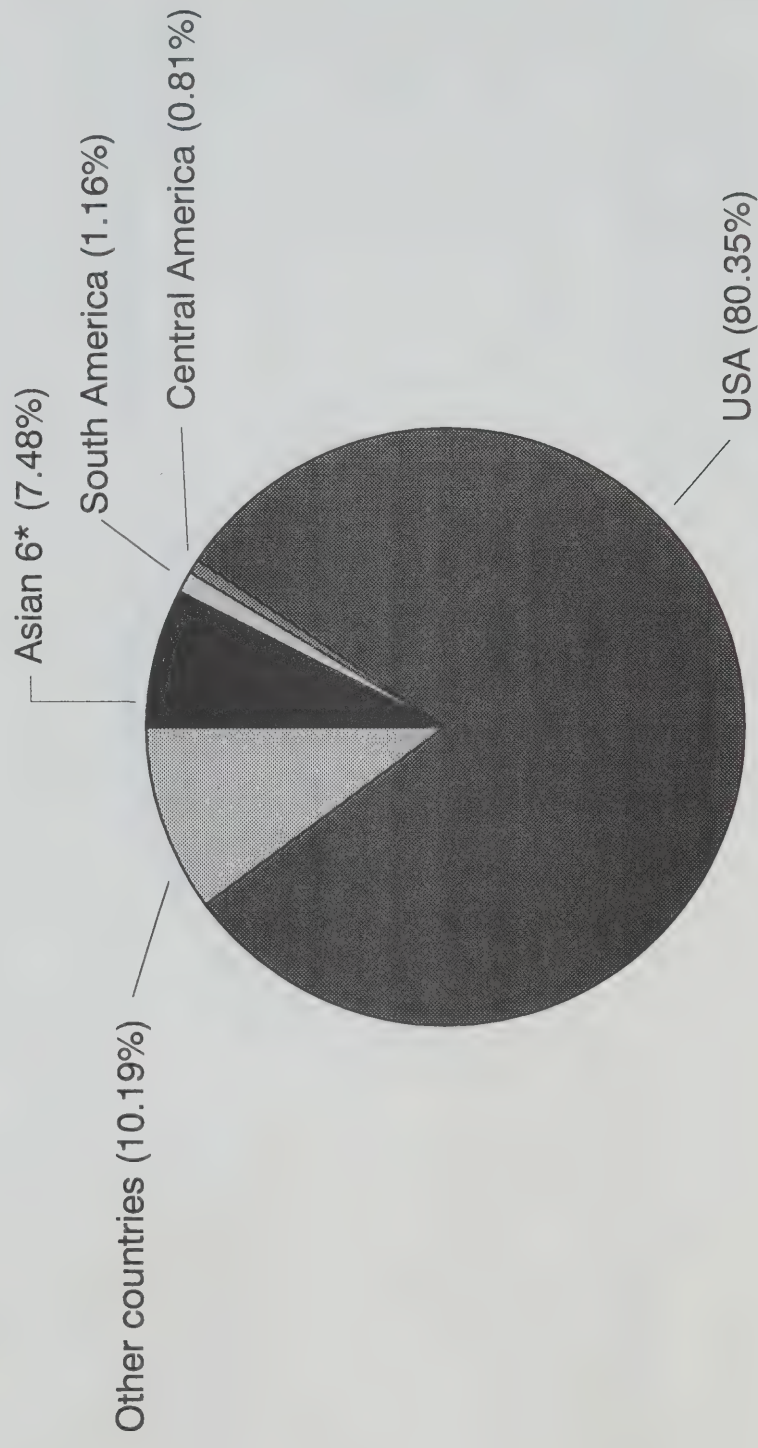


# Destination of Canadian Exports, 1982



\* includes Japan, China, Taiwan, S. Korea, Hong Kong and Singapore.

## Destination of Canadian Exports, 1993



\* includes Japan, China, Taiwan, S. Korea, Hong Kong and Singapore.



# GDP Convergence (with East Asia)

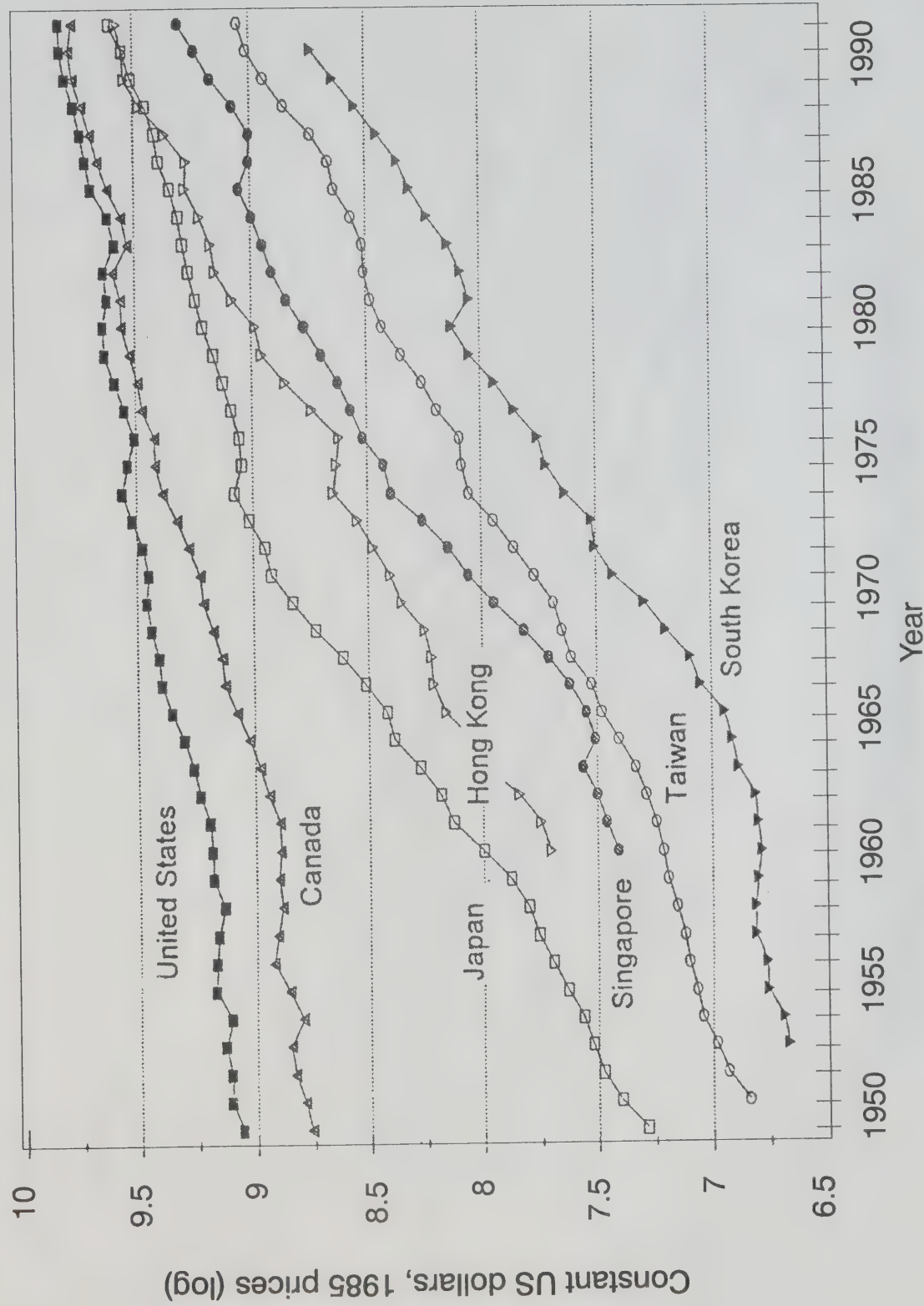
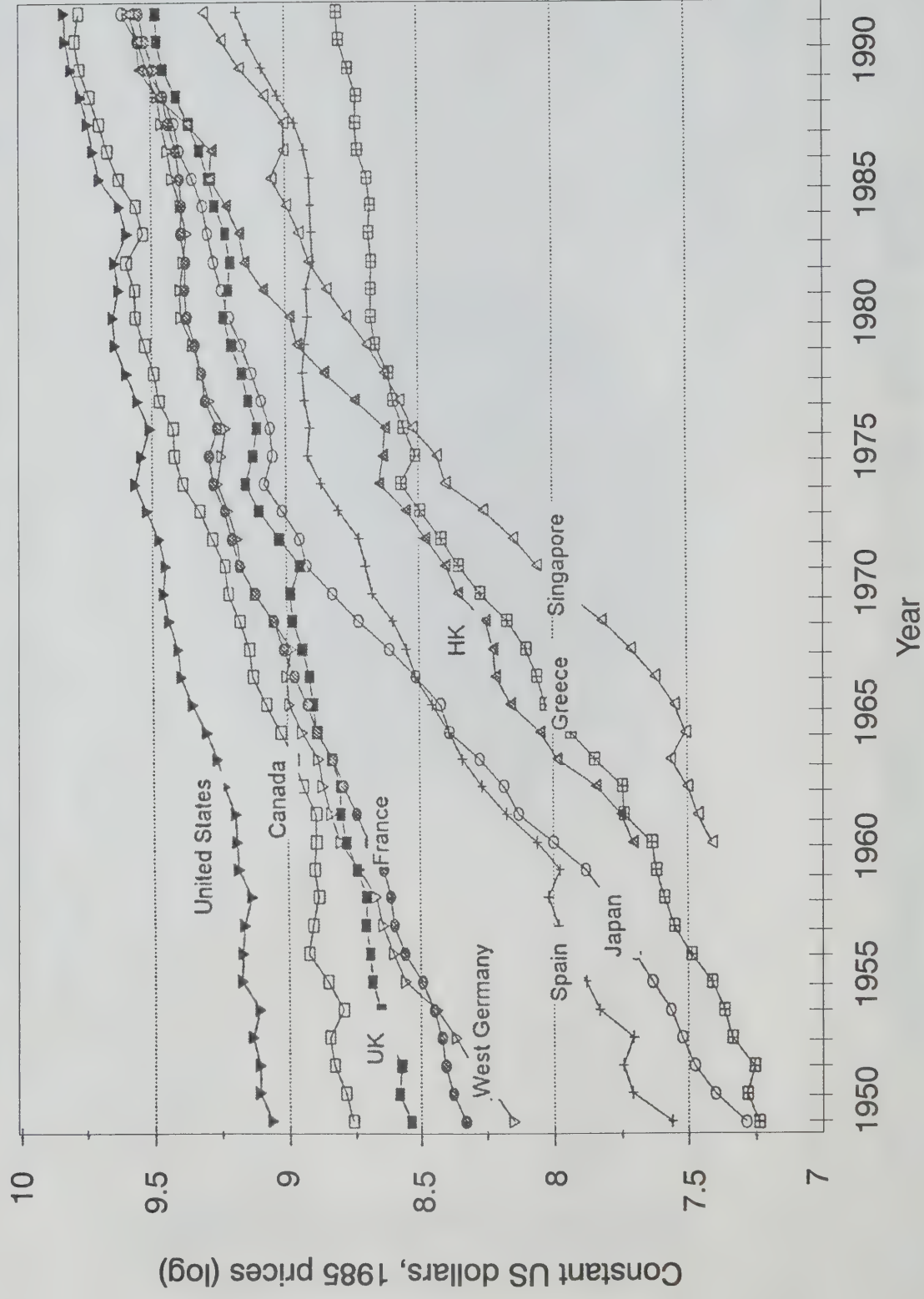


CHART 6

# GDP Convergence (North/South)

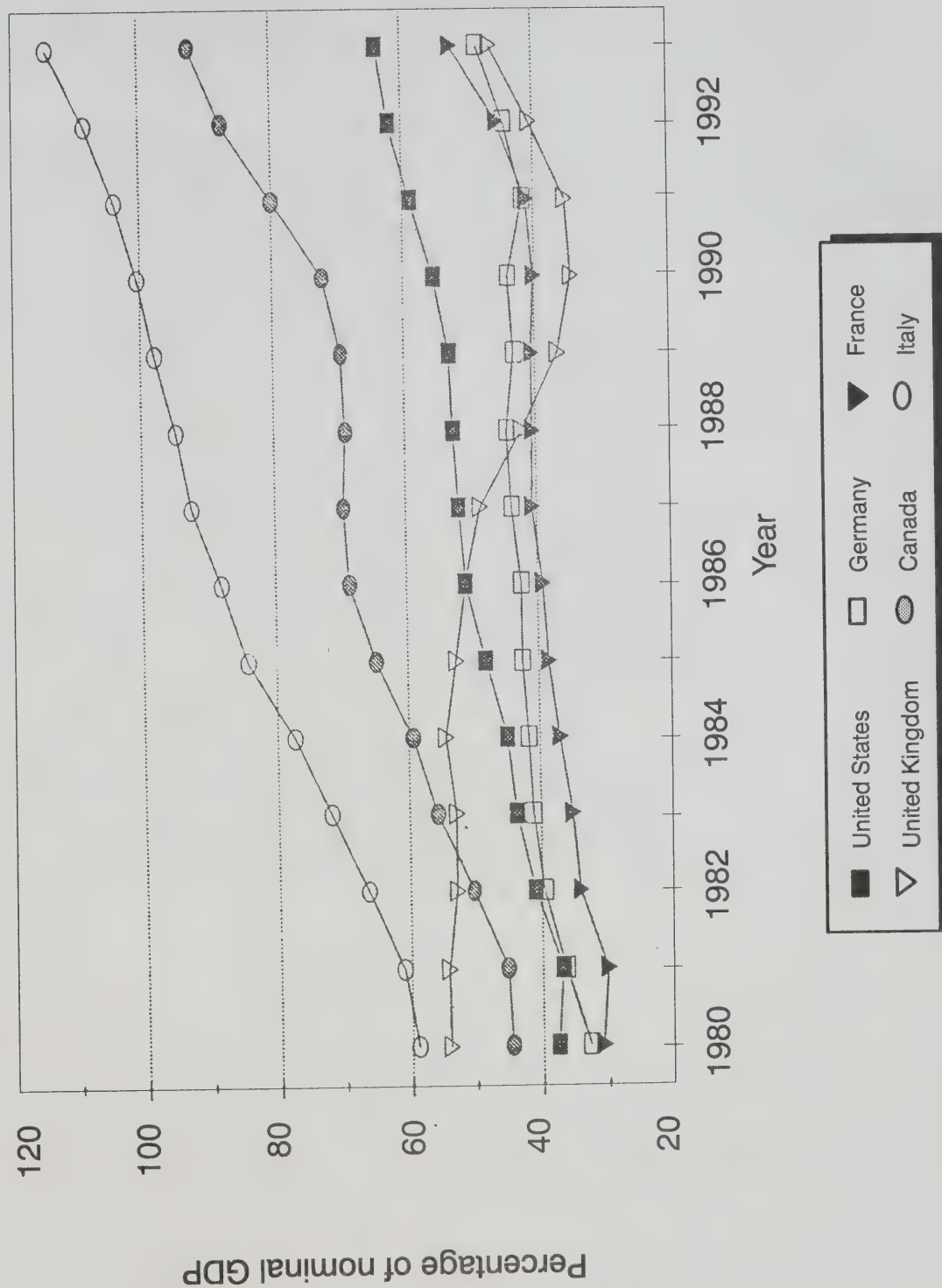


Source: R. Summers & A. heston, Penn World Table 5.6, made available through anonymous ftp by the NBER 1992 - 1993.



CHART 7

# Gross Public Debt







# AN ADDENDUM ON INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS

## I. International Financial Institution (IFI) Reform — Fifty Years Later

The 50th anniversary of the creation of the major international institutions of the post Second World War, due in 1995, has given rise to serious reflection and analysis by numerous bodies and experts of these institutions and the effectiveness of the roles they play in the global system<sup>1</sup>. Indeed, there has been a host of suggestions for revision to the key international institutions, particularly the financial institutions, such as the World Bank, the IMF, the OECD and the most recently created — the G-7 Summit. In the light of such proposals and recommendations, the Chairs of the Joint Senate and House of Commons Committee requested that we prepare a short addendum to the original *Position Paper* entitled “The Challenge of Global Trade, Investment and Finance for Canada”. In the *Position Paper* we indicated that we did not believe that reform of the international economic architecture would likely be either imminent nor radical. The Chairs requested, however, that we examine some of these proposals and possible Canadian responses especially in the light of our urging that it is “essential that Canada develop an approach which is both constructive and defensible in preserving our position in these fora.”<sup>2</sup>

## II. Reviewing the Principles for Our Global Economic Policy

Many of the principles cited in the *Position Paper* for devising Canada’s foreign economic policy generally are directly applicable to understanding reform of the global economic architecture and Canada’s positioning. The relevant principles include:

- i. a multi-track approach that enables Canada to build coalitions that can further Canada’s ultimate objective — retaining, reinforcing and extending a rules-based global economy;
- ii. promoting a rules-based as opposed to power-based global economic régime. Canada should promote incremental as opposed to “grand vision” institutional reform. Fora such as the OECD are more receptive to the role of middle powers and provide a venue for initiating discussions on policy options for reform;
- iii. a focus on the United States and a continuous energetic diplomatic effort to blunt American unilateralism and to work at drawing the United States into the discussion of these issues in regional and multilateral fora; and

---

<sup>1</sup> The number of studies focussing on reform are too numerous to record here. But there have been a series of conferences and review series on IFI reform including the North-South Institute, Ottawa, “Global Development 50 Years After Bretton Woods”; the Institute for International Economics, Washington, “Managing the World Economy of the Future: Lessons from the First Fifty Years after Bretton Woods”; an occasional series commemorating the fiftieth anniversary of the Bretton Woods Conference by the *Financial Times* of London; and the Commission Report, Staff Review and *Background Papers* entitled, “Bretton Woods: Looking to the Future”, prepared by the Bretton Woods Commission.

<sup>2</sup> “The Challenge of Global Trade Investment and Finance for Canada”, in *Canada’s Foreign Policy: Perspectives and Priorities for the Future: Positions Papers*, Ottawa, November 1994, prepared for the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons Reviewing Canada’s Foreign Policy.

- iv. getting our own house in order — improving human resource and knowledge-based policies, reducing the size of accumulated debt, encouraging diversification in the Canadian economy and promoting initiatives facilitating exports and investment — thereby improving Canada's economic performance expanding effective market access and presence in the global economy.

### III. Preparing to Meet Some Options

While we do not anticipate radical changes in the institutional structure of the global economy, we do not suggest that Canada can afford anything less than continuous, energetic strategic effort. As we noted in the *Position Paper*, the United States sought in the Naples G-7 Summit just this last July, and only a few months after the signing of Marrakesh, to move quickly to launch a new trade initiative. While the proposal met a cool reception among the other leaders of the G-7, these policy initiatives from the US should not be surprising. While the Administration's decision to eliminate the Executive's request for fast-track authority in the legislation implementing the Uruguay Round likely delays further US sponsored initiatives, the domestic pressures on trade issues could lead to sudden aggressive proposals from the United States. Canada needs to be proactive in beginning discussions and raising options that can advance rules-based solutions.

On the broader reform of IFIs, as noted, there have been serious proposals from a wide range of sources. However, the following reviews, if only briefly, suggestions and options recently proposed by the Director of the Institute for International Economics in Washington D.C. at the Conference recently held on Bretton Woods.<sup>3</sup> C. Fred Bergsten, director of the IIE, and also the head of the Eminent Persons Group of APEC, is a significant

Washington player with a measure of influence with the current US Administration. It is therefore useful to identify the approach international reform suggested by Dr. Bergsten as perhaps indicative of what may emerge over the coming months.<sup>4</sup>

The paper is a broad ranging approach that seeks, in Bergsten's view, to recreate the success of the original Bretton Woods era. Unlike the original Bretton Woods era, Bergsten recognizes that the global economy requires a new governing structure at the systemic management level that replaces singular American leadership. Beyond that, he advocates that a great deal of effort needs to be devoted in the next 5 to 10 years to reform the existing monetary and trade régimes. Particular proposals in this paper include:

- at the systemic management level, the G-7 to be replaced by leadership by the present economic superpowers: the European Union, Japan and the United States. This new informal steering committee of the G-3 would involve high level representatives that would be in virtually constant contact. The G-3 representatives would act as an informal steering committee and Summits would only be held when specific issues required leaders to meet. Governance would be created in concentric circles moving outward from the G-3 with each taking responsibility to extend management with the next ring and with the next most important countries and those they have the closest relationships with;
- in reforming the IFIs, Bergsten sets a target of the creation of 1 new major international economic institution per decade during the first half of the next century. He identifies 4 issue areas that are serious candidates for new institutions: international investment and MNEs; supervision and regulation of international financial markets, migration and the environment;

<sup>3</sup> C. Fred Bergsten, "Managing the World Economy for the Next Half Century", a *Paper* prepared for delivery at the Conference on Managing the World Economy of the Future: Lessons from the First Fifty Years After Bretton Woods, Washington D.C., May 19-21, 1994.

<sup>4</sup> The US is proposing to launch bilateral discussions on international reform with the European Union shortly. These discussions should be carefully monitored by Canada.



- on monetary matters, he believes that both misalignment of currencies and currency volatility effect the system though serious misalignments are by far the more serious and impose costs on national economies and the progress of liberalization of the global economy. Bergsten proposes that a *de jure* régime of target zones among the major currencies be established through the IMF that would be required, among other things, to calculate “fundamental equilibrium exchange rates”;
- on trade, the key issues are to integrate new issues and new countries. The WTO management structure should consist of an Executive Board like those created at the IMF and the World Bank and move to a system of weighted voting;
- Bergsten further suggests that there be a continued reliance on “rounds” supplemented by ongoing negotiation to fill in the details of the previous round and to prepare states for the successor round. GATT-plus initiatives, in other words a new trade round, should best be pushed at the regional groupings level rather than by groups reflecting similar levels of development such as the OECD. Indeed, his distaste for “homogenous” organizations (except possibly the G-3) lead him to suggest that the work of the OECD increasingly be taken on by regional organizations where cooperation of developing and developed organizations is occurring. Indeed, with regard to GATT-plus discussions, he advocates APEC as a prime candidate to carry the discussions forward; and
- Bergsten favours the growing role of regional and subregional groupings which he suggest have represented positive forces for liberalization and cooperation. In his view, these regional groupings (European Union, APEC, etc.) are carrying forward ideas on

GATT-plus, instead of the OECD. Bergsten suggest that IFIs that have failed to fulfil their functions should be abolished including, among others, UNCTAD, the various international environmental organizations. Bergsten advocates a significant down-sizing of the OECD, especially its elaborate structure of representation, and indeed its abolition if other institutions increase their roles.<sup>5</sup>

The proposals by Bergsten are broad ranging and likely to have significant impact on the architecture of the global economy. Of equal concern, however, is the impact these suggestions have on Canada and its capacity to further the principles described above.

#### IV. Systemic Management

Bergsten has not been alone in questioning the adequacy of the G-7 particularly where it is seen as the closest approximation to collective global economic leadership available today. Annual Summits have come in for increasing criticism. The elaborate rituals of the Summit have come to be seen as largely ceremonial and as “photo-ops” for leaders. It has been criticized as a “rich man’s club”. There have been suggestions to return the meeting to its earlier form — more informal, no set agenda and no communiqué. Some have suggested that the Summit be done away with in aid of a more informal style. In contrast, others have suggested that the G-7 could be assisted by more formal institutionalized policy coordination. Here the G-7 would provide more clearly defined mandates for Ministers and their deputies. The infrastructure of policy coordination could be strengthened and a secretariat could provide an “institutional memory”.

While Bergsten supports evolutionary change as opposed to what he calls the “big bang” approach to change, the refashioning of the G-7 into the G-3 and the informal steering committee of the global economy is far more grand vision than incremental change. Suggestions of the sort proposed by Bergsten underline the need for

<sup>5</sup> In the published version of his paper, as opposed to the conference version, the proposal to downgrade the OECD will likely be removed. This doesn’t necessarily mean that the idea is dead.

Canada to support well-developed incremental reform. The Bergsten proposal seriously undermines a multi-track approach and puts at risk Canada's role in this most crucial of multilateral instruments. Even Bergsten's support for expanded roles for regional groupings contains possible difficulties for Canada. The Bergsten suggestion appears to link up with proposals on systemic management and implies that Canada's role will be, in the future, to interact through NAFTA or APEC with the United States coordinating activity from the informal leadership grouping. Various reform proposals that exclude Canada from continued participation in the G-7 reflect, in part, in our view, Canada's limited economic performance and its limited presence in the global economy. For Canada, to remain at the centre of international policy making, better economic performance is a vital necessary though not sufficient condition.

We have already stressed the importance of institutional reform in the Background Paper. Because the G-7 is less bureaucratized and more flexible organization, we believe that it can be the locus to launch serious incremental change. We have already set out in the Background Paper a series of issues that the G-7 can address.<sup>6</sup> In a Report to the Group of Thirty, Sylvia Ostry has suggested a range of changes to enhance the effectiveness of the G-7.<sup>7</sup> A core agenda should be identified including aid, environment, trade and investment, defense and economic policy coordination. All these issues are central matters of common comprehensive security. A new approach to burden-sharing or, better, responsibility sharing is required in the Post Cold War era. These matters should be continuously on the G-7 agenda to be supplemented by event driven issues for any particular Summit. Stronger efforts in the G-7 should be made to coordinate these matters and linkages between issues as well as to develop ways of sharing the overall responsibility for comprehensive global security. Canada should

also develop proposals concerning new membership in the G-7. One approach could be "variable geography" depending on the specific issue under consideration.

Canada could also propose ways to assess performance in the areas concerning the core agenda of the G-7.<sup>8</sup> Cooperation, let alone coordination, will be unattainable without the capacity to monitor performance. Finally, we do not support proposals that lead to the bureaucratization of the G-7. We do not support the institutionalization of the G-7 nor the creation of a secretariat for the G-7. We recommend, rather, that "institutional memory" can be supported by, among other things, the close involvement of the specialized ministers for the particular areas as opposed to just economic or finance ministers. The details of the interlinkages and tradeoffs which will be taken up at the Summits can be worked out between times by the specialist ministers concerned. A new secretariat is not what is required for the improvement of the agenda of the global economy.

## V. The Bretton Woods Institutions

Both the World Bank and the IMF have received a variety of proposals for reform. Some of proposals reflect the fact, that at least since the 1970s, the Bank and the Fund have been performing similar functions providing increasingly similar support for the same group of countries. There have been calls for the IMF to return to its supervision of international monetary matters abandoned after the demise of fixed exchange rates in the early 1970s. Some have suggested that if such supervision is unattainable the IMF should be ended. There has been a significant, if some what arcane debate, over whether it is possible, and how, to move to an exchange-rate régime that reduces short term volatility and reduces the likelihood of

<sup>6</sup> *Position Paper*, op. cit. p.32.

<sup>7</sup> A Study Group Report, *The Summit Process and Collective Security: Future Responsibility Sharing*, (Washington, D.C.: Group of Thirty, 1991).

<sup>8</sup> The Dutch Government also intends to launch a new study of burden-sharing involving statistical indicators in order to redefine burden-sharing.



large medium-term misalignments in the major currencies.

For the World Bank there have been calls to become less bureaucratic, smaller and more flexible. Some countries have favoured the Bank promoting the private sector as a development strategy; others have favoured the Bank acting as an aid institution favouring the poor countries and emphasizing environmentally friendly development. Many have criticized Bank lending to developing nations for the perceived excesses of promoting liberal economic reforms and ignoring the social costs associated with structural adjustment policies. These criticisms have led some to suggest that Canada should reduce its contribution to the World Bank and provide bilaterally a growing portion of its development assistance.

Again, we start from the perspective that Canada needs to be engaged broadly through all multilaterally venues, including functional ones such as the World Bank and the IMF. Particularly because both institutions are involved, or could be involved at the cutting edge of deeper integration of domestic and international issues, we would urge Canadian involvement in both institutions. We support the separation of World Bank and IMF agendas. We are sceptical, however, that the proposals for various forms of coordination of exchange rate régimes is possible. Proposals such as Bergsten's target zones that rely on countries committing themselves to particular macroeconomic strategies as well as, among other things, current account targets are unrealistic and should not represent the basis for determining the continuance of the IMF. These proposals are unrealistic largely because the major player — the United States — (not to mention other significant economic powers) shows no inclination to sustain a consistent policy of cooperation let alone coordination of domestic economic policy and monetary targets geared to international agreement and supervision. Without macroeconomic coordination targets or zones are unattainable. Also, we do not believe that the measures of economic performance are adequate today for monitoring and analysis. All of this suggests that the IMF focus its attentions on measuring the performance of at least the G-7

before it focuses attention on coordinating outcomes.

With respect to the World Bank, we understand that it has often been slow-moving, bureaucratic and apt to fund overly large infrastructure projects. However, there is a growing recognition within the Bank of the need to reform practices. In *Embracing the Future*, a document published this past July by the World Bank, the Bank indicated steps it was taking to promote development that protects the environment. While the Bank has come to incorporate human and social costs more directly in the programs for liberalizing developing economies, structural adjustment will continue to be a part of its loan conditions.

A new approach to structural adjustment which takes into account social policy and human resource development, as well as improvement in governance structures in developing countries, should be promoted by like-minded countries. Canada can play a leading role in this discussion. Further, governance should include assessing the contributions of non-governmental organizations in sustainable development. Once again, Canada has unique experience in this area. The reality is that those countries that have adapted most rapidly to liberalizing their economies have been the most successful in generating sustained growth. Indeed, such adjustment is applicable to developed economies just as much as developing and the continued insistence on structural adjustment is not a basis for Canada to withdraw support from the Bank. Indeed, we would not support any steps to erode Canada's commitment to the World Bank. Here, once again, is a multilateral institution that Canada should be actively engaged in.

## VI. The Expanding World of Trade

As the *Position Paper* makes clear, we see the WTO as an important venue for Canada to expand a rules-based system. It gives Canada the opportunity to raise in a multilateral setting many issues that would otherwise only be raised with the United States in a bilateral context. As we pointed out in the same paper, there is today a wide set of issues, including in the new trade agenda cross-linkages issues which use trade policy to

achieve other policy objectives. In contrast to Bergsten, we suggest that the creation of the WTO now enables the international community to avoid structuring negotiation as a new round. Instead, the WTO should structure on-going discussions to tackle the range of issues facing the international economy. But Canada needs to encourage the preparation of proposals and the initiation of discussions sooner rather than later. Moreover, we suggest that many of the cross-linkage issues, such as investment, technology and environment, and perhaps labour standards, can best be dealt currently within the WTO and not in separate functional institutions. Developing new linkages between the WTO and other international institutions would be essential to incremental reform.

## VII. The OECD and its Role

In our view, the OECD has played an effective role in advancing thinking in a number of issue areas and in helping to develop action programs in other institutions. It has done work on the environment and on investment, including the Code on Liberalization of Capital Movements. While the organization's membership has consisted of high-income countries, its membership has expanded recently to include South Korea and Mexico. It has forged strong links with Central and Eastern Europe as well as the former Soviet Union. The redrawing of the lines of advanced economies, especially in the Asia-Pacific region, and described in the Background Paper, is now reflected, in part, in the OECD.

We would suggest that the OECD is likely to be quite significant in dealing with future issues especially cross-linkage questions. The OECD has influence but not great power. It can act as a catalyst and a networking agency. It can work with the G-7 Summit in exploring new approaches to its new core agenda, for instance in areas of aid. Beyond the G-7 Summit, the OECD is able to have networking relations with multilateral institutions, national governments and with the new proliferation of non-governmental institutions. In our view, and in contrast to Bergsten, the OECD has a significant role to play in examining the heavy agenda facing the global economy. It offers Canada great opportunities to forge coalitions with other middle powers from all regions, which is vital to global integration.

## VIII. Conclusions

This Addendum tries to show that in the context of the international financial institutions, the same strategies apply that we discussed in the *Position Paper*. The context and conditions do not change and a strategy is required that involves the necessary domestic policies and a multi-track, multi-dimensional international economic policy. This critical strategic sense must apply to proposals that have been made, or are likely to be made, to reform international economic institutions. Failure to do so, could well diminish Canada's influence in developing the global economy.

September 19, 1994



# FOREIGN AID & DEVELOPMENT REVISITED REFLECTIONS WITH SPECIAL REFERENCE TO CANADIAN AID

ANDRÉ MARTENS

---

*This paper was prepared by André Martens, Professor of Economics at the Université de Montréal and Research Fellow at the university's Centre de recherche et développement en économique. Mr. Martens is also a board member of the North-South Institute.*

*The Committee received extensive testimony on international development cooperation. Professor Martens was asked to comment on the basic conditions necessary for development, the merits of alternative development models (including structural adjustment) and proposals to clarify the focus of Canadian development assistance. Other questions referred to Mr. Martens included measures to improve CIDA'S effectiveness, the relationship of aid and trade, emerging regional priorities, and the current status of aid funding and delivery mechanisms.*

---





## **Economic growth: a still poorly understood but essential condition for development**

Economic growth, i.e. the increase in the gross domestic product or GDP, remains a fundamental objective of national policies. And this is as it should be.

Where there is no economic growth, there is stagnation, indeed decline. Prospects for income-generating job creation are diminished. The tax base erodes. This proportionately reduces the ability of states to offer services which the private sector, in its legitimate pursuit of maximizing profit, is unwilling to produce in sufficient or “socially desirable” quantity [primary education, social security, health care, etc.]. Ultimately this leads to social discontent and may produce conditions conducive to political extremism. In short, in the absence of economic growth, major development objectives [reduction of social inequalities, eradication of poverty, preservation of environmental and cultural heritage, protection of individual freedoms, etc.] risk being consigned to oblivion for lack of resources and motivation. Only a few small, isolated micro-societies with stagnant populations which live primarily from gathering and thus unaffected by mass consumption can still afford to ignore this reality.

However, the determinants of economic growth or its absence are poorly understood. It is not sufficient to take into consideration only the quantities of labour and capital used in national production and the productivity of these factors to arrive at a satisfactory explanation of the observed rate of economic growth or decline. An unexplained element generally remains. In the past, this poorly understood element was attributed, either to technical progress or to the lack thereof, essentially an expression of ignorance.

More recently, a number of authors have sought to unravel the mystery by adding explanatory variables other than labour and capital: level of education (including education of women), degree of democratization, growth of exports, economies of scale due to mass production, market structures, particularly active ethnic or religious minorities and majorities, the budgetary discipline of the government, technology transfer, membership in regional blocks, etc. In certain cases, as we shall see, some of the mystery seems to have been dispelled. Still, in many of these studies, at least two methodological problems remain: measurement of the selected variables [what is the appropriate indicator of the degree of democratization of a society?] and precise identification of the causal links [is economic growth the result of increased exports or vice versa?].

Not only can economic growth “not be decreed,” to borrow the expression of a high-ranking international official, it is also a phenomenon whose complexity makes it difficult to formulate appropriate policies and makes their successful application highly uncertain.<sup>1</sup>

## **Foreign aid, economic growth and development — a tenuous link**

It was only in the period following the Second World War that foreign aid became an important component of international capital flows. In 1949, 2% of the U.S. GDP was allocated to foreign aid under the Marshall Plan.<sup>2</sup> This aid, since renamed “Official Development Assistance” or ODA, was essentially seen as an injection of financial resources to augment insufficient domestic savings. ODA and domestic savings combined were supposed to foster economic recovery in European countries by increasing their capital stock, mainly their economic infrastructure. The

---

<sup>1</sup> For a good introduction to current thinking on the factors determining economic growth, see ch. 2 of the World Bank's 1991 *World Development Report* (Washington, DC). An update has been done by R. Barro, “Recent Research on Economic Growth”, *NBER Reporter*, summer 1994, pp. 6-9.

<sup>2</sup> B. Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered*, OECD, Paris, 1956.

model was simple. It was also effective. The old continent experienced remarkable economic growth.<sup>3</sup>

If the model worked for European countries, why would it not work for developing countries (DCs), then called under-developed countries, or, which was symptomatic of the prevailing ideas, capital-poor countries?

In fact, the central concern of development aid agencies, right up to the late 1970s, was the calculation of the public capital requirements of DCs and, in conjunction with the planning bureaus of the recipient countries, the search for the optimal allocation of aid funds between economic sectors and "development" projects. In the meantime, economists had provided the theoretical foundations for such an approach as well as a set of methods, at least so they claimed, for making this approach operational.<sup>4</sup> There was really only one variant added to this model, i.e. explicitly taking into consideration the two-fold role played by foreign funds. These funds not only complement domestic savings, they are also a source of hard currency, since foreign exchange requirements can be quite different from capital requirements.<sup>5</sup>

Where do matters stand in the mid-1990s?

In a best-selling work on the East Asian economic miracle published in 1993, the World

Bank listed the factors which, in its view, accounted for the region's success.<sup>6</sup> These were a dynamic agricultural sector, growth of exports, education and training, sound management of public finances, increased labour productivity, reduced population growth, reduction of social inequalities and poverty, an active private sector which benefitted from selective state intervention as well as a high investment rate explained by a monetary and credit policy which fostered domestic savings. No mention was made of a possible contribution by foreign aid, nor by foreign capital in general.

In a recent article, the Chilean economist Sebastian Edwards produced a similar analysis for Latin America.<sup>7</sup> In his view, the Latin American recovery of the early 1990s was attributable mainly to the disengagement of the state from economic activity, to the liberalization of foreign trade, and to the implementation of anti-poverty programs aimed at the target populations. Here again, there is no reference to ODA. With respect to foreign capital in general, Edwards even worries about its abundance insofar as massive inflows of capital exert upward pressure on the external value of national currencies, which threatens to reduce international competitiveness.<sup>8</sup>

In the same vein, the authors of a World Bank study dating from 1992 pondered the causes of the quite disappointing economic performance of most Sub-Saharan African countries.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> It is worthwhile recalling at this point that the ODA supplied under the Marshall Plan was not without conditionality and in fact resulted in the creation of the first so-called "counterpart funds", both very contemporary notions. For further details, see A.E. Lachman, *The Local Proceeds of Foreign Aid*, OECD, Paris, 1968.

<sup>4</sup> See for instance R.F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid*, Aldine Publishing Co., Chicago, 1968 (esp. chs.2 and 3).

<sup>5</sup> United Nations, *World Economy Report*, New York, 1968; H.B. Chenery and A. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, 1966, 6(4), pp. 679-833.

<sup>6</sup> World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York, 1993.

<sup>7</sup> S. Edwards, "Economic Reform and Modernization in Latin America", *NBER Reporter*, spring 1994, pp. 5-9.

<sup>8</sup> Known as the "Dutch disease", a situation of this type in Sri Lanka was described by Swedish economist Stefan de Vylder. A sharp increase in the foreign aid provided to Sri Lanka between 1974 and 1988 may be the explanation for the soaring value of the Sri Lankan rupee, which undermined the country's export sales (*The Economist*, "Foreign Aid: The Kindness of Strangers", 1994, May 7-13, pp. 19-22).

<sup>9</sup> I.A. Elbadawi, D. Gheira and G. Uwujaren, *Why Structural Adjustment Has Not Succeeded in Sub-Saharan Africa*, Policy Research Working Paper no. 1000, World Bank, Washington, DC, 1992.



Political instability, lack of diversification and weakness of exports, climatic variations as well as clearly negative long-term factors such as excessive population growth, lack of skilled and semi-skilled labour, insufficient health and education services, and deforestation are the variables blamed. In no case was the lack of ODA or foreign capital mentioned. In fact, Sub-Saharan Africa has traditionally been the largest beneficiary of bilateral and multilateral ODA, its relative share of total aid granted reaching a record 31.1% in 1992.<sup>10</sup>

Does this mean that foreign aid serves no purpose?

The question is so sensitive that, in searching for an answer, it is imperative to rely only on studies whose authors exhibit a strong degree of methodological rigour. A list of empirical analyses dating from the 1970s and 1980s which meet this criterion is supplied by Jonathan Eaton.<sup>11</sup> Also taken into consideration are results of more recent studies.<sup>12</sup>

What do these studies tell us?

If ODA is taken as a whole, it has no significant effect on overall economic activity, and hence on GDP. In certain cases, it may even lead to a decrease in domestic savings, in particular public savings. Several explanations for this phenomenon have been offered. Some are psychological, e.g. assured of the continual inflow of foreign funds, governments allow budgetary discipline to become

lax. Others are linked to the aid-granting process. ODA imposes budgetary costs on the recipient countries in the form of additional local spending such as, in certain cases, paying a share of the salary and housing of foreign technical assistance workers. ODA generally finances only the start-up costs of development projects. Recurring operating and maintenance costs must be covered by national budgets.<sup>13</sup> All this reduces the current budget surplus of the assisted states, thereby reducing domestic savings. However, the phenomenon is attenuated when the governments of the countries concerned foresee the imminent interruption of foreign aid flows. In this case, budgetary discipline improves.

The phenomenon is also attenuated when ODA goes to projects which primarily benefit the younger segment of the labour force. The hypothesis here is that younger people, who operate on a longer time horizon, have a greater propensity to save than their elders.

On the other hand, if the analysis is restricted to ODA excluding food aid, at least one author detects a positive effect of external aid on GDP. This is consistent with the fact that when food aid is offered for free or sold at a subsidized price in countries with a large food-producing agricultural sector, it often has the effect of depressing the price of locally grown foodstuffs. In turn, this drop in price makes the cultivation of foodstuffs less attractive to the peasants, at least beyond what they grow for their own consumption. This not only depresses

<sup>10</sup> OECD, *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, Paris, 1993, p.96.

<sup>11</sup> J. Eaton, "Foreign Public Capital Flow", in H.B. Chenery and T.N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. 2, North-Holland, Amsterdam, 1989, pp. 1307-1386.

<sup>12</sup> F. Bourguignon, J. de Melo and C. Morrisson, "Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project", *World Development*, 19(1), 1990, pp. 1485-1508; T. Killick, M. Malik and M. Manuel, "What Can We Know About the Effects of IMF Programmes?", *The World Economy*, 15(5), 1992, pp. 575-632; World Bank, *Third Report on Structural Adjustment Lending*, Washington, DC, 1992; K. Doroodian, "Macroeconomic Performance and Adjustment Under Policies Commonly Supported by the International Monetary Fund", *Economic Development and Cultural Change*, 41(4), 1992, pp. 849-864; V. Corbo and S. Fischer, *Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform: Domestic and International Finance*, unpublished, MIT, Cambridge, Mass., 1993.

<sup>13</sup> A still-relevant statement of the problem of recurrent expenditures in the poorest countries can be found in A. Martens and C. Gray, "Dépenses récurrentes et développement au Sabel", *Revue canadienne d'études en développement*, II(2), 1981, pp. 341-365.

economic activity in general, since peasants buy fewer non-agricultural goods with their reduced income, but it worsens the general disparity in living standards between city and countryside.<sup>14</sup>

If, on the other hand, we consider only conditional ODA, which is the case of various structural adjustment loans and credits, we can also see that the impact is different.<sup>15</sup>

In fact, countries which received budgetary assistance or balance of payments assistance in the context of structural adjustment loans and credits generally have higher long-term GDP growth than other countries, even if a short-term depressive effect is noted. This short-term negative impact is generally explained by a decrease in imports of capital and intermediate goods necessary for production as well as by the deterioration of infrastructure as a result of government spending cuts, since the limitation of bank credit to the state is one of the measures most often imposed as a condition of aid.<sup>16</sup>

While the positive long-term effect of structural adjustment on GDP is only valid as a general rule, a number of DCs having not experienced this impact, e.g., most of the Sub-Saharan African countries, the effect of structural adjustment on the external balance of payments has been quite marked. The external current account improves continuously over time. The same is true of the overall

government deficit. On the other hand, inflation, with few exceptions, remains unchanged.

These results, it must be stressed, taking into account the way the underlying studies were structured, should not be attributed solely to the volume of ODA obtained, but to whether or not the countries implemented the adjustment policies themselves.

The major unresolved questions concerning the application of structural adjustment policies are the definition of optimal sequences of policy measures (should domestic credit be liberalized before controls on capital movements are abolished, or vice versa?) as well as the degree of credibility of the governments which implement such policies (should we have confidence in the authorities when they announce a decrease in their domestic indebtedness in order to leave more room for the private sector in the use of the country's available capital?). The credibility of governments seems itself to be closely linked to the existence of an open and well-established legal framework (independence of the central bank vis-à-vis the finance ministry, availability of legal recourse in the event of breach of contract, etc.).<sup>17</sup>

What is the relationship between ODA and poverty?

Serious and dispassionate analyses on this subject are rare. Those that exist generally conclude that ODA has a positive impact on

<sup>14</sup> P. Pinstrup-Anderson, ed., *Food Studies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1988.

<sup>15</sup> "Structural adjustment" comprises all the economic policy measures a country must implement to bring down its external deficit (imports minus exports) through a reduction of its internal deficit (final domestic demand minus gross domestic product). Such measures range from creating a more encouraging economic climate to restructuring the public sector. Measures included in a loan agreement comprise its "conditionality", and payment of each segment of the loan is conditional on the borrowing country's taking action on such measures. For a presentation of the orthodox understanding of structural adjustment, sometimes known as the "Washington model", see IMF, *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs*, Occasional Paper no. 55, Washington, DC, 1987. For a criticism of this model, see L. Taylor, ed., *The Rocky Road to Reform*, MIT Press, Cambridge, Mass. (esp. ch.3), 1993.

<sup>16</sup> Aware of the importance of this last point, the World Bank devoted its most recent *World Development Report* (1994) to the funding and management of developing countries' infrastructures and their maintenance.

<sup>17</sup> For research into economic policy sequences, see S. Edwards, "The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences", *World Economy*, 13(1), 1990, pp. 1-14. A review of works on the credibility of macroeconomic policies has been done by P.-R. Agénor, *Credible Disinflation Programs*, unpublished, IMF, Washington, DC, 1993.



reducing poverty in recipient countries, even if there may be, at least at the beginning, a worsening of social inequalities. However, this reduction in poverty is observed only if the ODA is channelled to well-targeted projects designed for this purpose. This undoubtedly explains the fact that in some cases considerable progress has been observed during the past 40 years in terms of literacy and health, even in DCs where economic growth was weakest. Finally, contrary to a widespread opinion, structural adjustment has not necessarily been accompanied by misery and tears. In fact, the question, from an empirical viewpoint, remains largely open. It depends crucially, if studied seriously, on the way the population is divided into different social groups and on their distribution among various economic activities.

Let us take the case of devaluation of the national currency, a common structural adjustment measure. If we are interested in the relative impact on men and women, and a higher proportion of women are employed in sectors which are not oriented toward exports or import-substitution, e.g. public services or domestic help, then women will probably suffer more than men from this devaluation.<sup>18</sup> But if the initial situation is reversed, the impact will also be reversed and women will be better off after the drop in the external value of the national currency. On the other hand, if we consider the rural-urban dimension and the country is a large net importer of foodstuffs, the devaluation will grant additional protection to the peasants, since the price of foodstuffs will have risen. This will proportionately reduce the disparity between city and countryside previously.<sup>19</sup>

In all countries there are groups that are worse off after a restructuring of the economy. Either their physical or their occupational mobility is poor (the

elderly, the sick, the illiterate, etc.), or their access to information and training is limited (inhabitants of remote areas). Only a moral argument can be invoked to assist them. On this basis, it is legitimate that a portion of ODA be earmarked for them in the form of safety nets or other measures. However, the terms and conditions for granting such aid are not easy to establish. Indeed, there is no magic formula for designing aid programs or projects for the most impoverished groups. The success achieved by a program of this kind in Bolivia in the 1980s was reportedly due primarily to the motivation, honesty and sense of management exhibited by those directly responsible.<sup>20</sup>

Sometimes the occurrence of individual tragedies is the unfortunate side-effect of a return to better overall balances. In the early 1970s, a period of severe drought in the Sudan-Sahel region of Africa, a number of suicides were reported among herders in the region, devastated by the loss of their animals. Yet, before this drought, extensive livestock raising had led to overgrazing which upset the ecological balance of the region. At the end of the drought, livestock numbers had returned to a normal level in terms of the local availability of water and fodder.<sup>21</sup>

### **Aid objectives — politically correct but poorly defined**

Bilateral and multilateral development aid agencies have always had to accommodate new themes presented to them as priority objectives: assisting the urban poor, aiding the rural poor, helping to meet the basic needs of the population, fostering industrialization, privatizing the economy, etc. At the present time, the U.S. agency responsible for ODA (USAID) must juggle no fewer than

<sup>18</sup> D. Elson, "Male Bias in Macroeconomics", in D. Elson, ed., *Male Bias in the Development Process*, Manchester University Press, Manchester, UK, 1991-92, ch.7.

<sup>19</sup> It was not sheer chance that when the CFA franc was devalued by 50% in 1994, the subsequent riots erupted in the city of Dakar and not in the rural regions of the Senegal River valley.

<sup>20</sup> J. Newman, S. Jorgensen and M. Pradhan, "How Did Workers Benefit from Bolivia's Emergency Social Fund?", *World Bank Economic Review*, 5(2), 1991, pp. 367-393.

<sup>21</sup> Our attention was drawn to this "micro-macro" dilemma by J. Richet of the Caisse française de développement (formerly the Caisse française de coopération économique).

thirty-three objectives which have been imposed on it over the years by the U.S. Congress.<sup>22</sup> In other cases, such themes and objectives originate in academia, within humanitarian organizations or in the thinking of development gurus. Sometimes, they come into being purely by chance. According to one anecdote, the veracity of which we have been unable to verify, the interest of the World Bank in the urban poor during the 1970s was explained by the fact that its president, who often travelled by limousine between airports and capitals of DCs, had reached the point where he could no longer stand the sight of the wretched slums which often lined his route. On the other hand, because of his busy schedule, he had had less opportunity to witness the destitution of the inhabitants of many rural areas of these same countries. This is an extreme but revealing example.

The fact that there are new goals is in itself a good thing. It shows that those who are interested in development are not afraid to question ideas and practices, indeed to draw lessons from the failures of the past. Unfortunately, it is often also a source of great confusion. Goals accumulate over time in the mandate of aid agencies while the ODA of many donor countries is decreasing, at least in real terms, and the channels and modes of transfer of this aid remain limited and unchanged. For at least thirty years, we have been debating the contribution of counterpart funds as an aid delivery vehicle and about their macroeconomic impact, which some consider negative and others neutral or positive.<sup>23</sup> Occasionally, it is true, some of the themes are

dusted off, only to be given new names. What is the difference between meeting basic or essential needs in the 1970s and development with a human face in the 1980s and 1990s? Furthermore, several of the objectives, if looked at them seriously are contradictory or, something not always realized, demand trade-offs in their implementation. Across-the-board privatization is doomed to failure if it does not take place in a context where investors can have confidence in the budgetary behaviour of the government, where there is at least a minimum of infrastructure in good condition, a well-organized credit system and a stock market whose rules of operation are well known and respected. Some of the East European countries in "transition", recently had bitter experiences with privatization when these initial conditions were absent.

If we return to the question of the urban poor, the profusion of large-scale urban sanitation projects seems *a priori* to be a good thing (construction of covered sewers, extension of the water and electricity distribution network, construction of clinics, etc.) However, *a posteriori*, it has been noted, in East Africa and elsewhere, that beyond a certain volume of such work, emigration from the countryside to the city accelerates, as the city becomes more attractive. This in turn leads to an increase in the rate of urban unemployment, and hence in the poverty of city-dwellers. Overlooked was the fact that the quality of life in cities can only be improved if there is an active policy of rural development which is able to slow down such population movements.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *The Economist*, "Foreign Aid: The Kindness of Strangers", May 7-13, 1993, pp. 19-21.

<sup>23</sup> "Counterpart funds" are funds constituted by the sale, on the domestic market and in the domestic currency, of products that were received as aid. The five main questions about such funds revolve around the monitoring of their use (by donor or recipient?), the degree of normality of the imports that led to their creation, the real impact of the use of such revenues, the way they are accounted for in the aided state's public accounts, and their effect on increases in the money supply. A very complete review of the extensive documentation on counterpart funds can be found in H. Bruton and C. Hill, *The Developmental Impact of Counterpart Funds: A Review of the Literature*, USAID Project no. 0384206, Washington, DC, 1991. M. Roemer, neatly clarifies the problem of the impact of funds on growth of the money supply in "The Macroeconomics of Counterpart Funds Revisited", *World Development*, 17(6), 1989, pp. 795-907.

<sup>24</sup> These direct links among urban public works projects, migration and increased unemployment in the cities, known as "Todaro's paradox" was studied for the first time (to our knowledge) in the case of Dar es Salaam, capital of Tanzania, in M. Todaro, "A Model of Labor, Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *American Economic Review*, 59, 1968, pp. 138-148.



Finally, the profusion of objectives and themes encourages quarrels, which is not too strong a term, among aid agencies, between aid agencies and recipient countries and within the agencies themselves. The result is a decline in morale among officials assigned to deliver ODA. At the present time, it is no exaggeration to say that morale is very low in many aid agencies.

Let us pause briefly to consider two new themes, or which have been are presented as new, and which have been most in vogue in recent years in certain aid agencies, including, in particular, the Canadian International Development Agency (CIDA). These are sustainable development and the integration of women in development.

Sustainable development is a classic example of the all-purpose theme which some have tried to extend to encompass most development objectives, be they social, political, cultural, economic or environmental. This in itself is a noble endeavour but the vagueness of the theme makes it difficult to associate specific actions with it. Also, in certain cases, the concept is brandished as a substitute for more traditional objectives considered too materialistic, such as increase in per capita consumption or GDP. This is both unfortunate and dangerous. There is a risk of losing sight of the importance of the material basis of development, namely its economic substrate. Also denied is the possibility of quantifying the impact of a given policy with any precision. The only more-or-less concrete use known of the concept of sustainable development is that made by environmentalists, namely economic growth which does not lead to over-exploitation of renewable and

non-renewable natural resources.<sup>25</sup> This can be measured, even integrated into a system of national accounts.<sup>26</sup> It also provides some guidance for discussions at the international level, even if these discussions must rely on scientific reports whose conclusions are often contradictory, as in the case of the exploitation of marine resources.

Integration of women in development is another theme which is not only highly fluid but one which can be questioned only at the risk of unleashing a torrent of criticism. A 1994 restricted report by the OECD concerning Canadian ODA states that: "this aspect (integration of women in development) *must* be included in all project proposals and *CIDA personnel are rated on their sensitivity to this problem*".<sup>27</sup> This is an outstanding example of back of analytical clarity.

Are we talking about equity (reducing inequalities between men and women in income or access to education)? Are we talking about individual freedoms (humanizing the dowry system in Hindu society, defending the rights of Muslim women with respect to inheritance or divorce)? Or are we talking about an instrument of development as in the case of support for rotating savings funds in which women are often key players, since they traditionally have decisive responsibility for the operation of this type of informal credit?<sup>28</sup> It is to be feared that it is a mix of all of the above without a very clear idea of whether we are dealing with objectives or means and also what objectives and what means. More tragic is the case where the objective of the integration of women in development is superimposed somewhat hastily on the main objective of the project without first conducting a cultural feasibility study. An example

<sup>25</sup> See esp. D. Pearce, E. Barbier and A. Markandaya, *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*, Edward Elgar Publishing Ltd, Aldershot, UK, 1990; J. Pezzey, *Sustainable Development Concepts, An Economic Analysis*, World Bank, Environmental Paper no. 2, Washington, DC, 1992.

<sup>26</sup> United Nations, *System of National Accounts*, New York, 1993, pp. 508-518.

<sup>27</sup> Emphasis added.

<sup>28</sup> "Rotating savings and credit associations" are mutual saving associations in which the total amount saved by the members in a given period is loaned to one individual or small group to enable them to make a reasonably-sized investment (buying a plough, a sewing machine, a small truck, etc.). The allocation of the funds may be done by auction or simply by drawing lots. These associations, which are an alternative to the contemporary banking system, are experiencing growing success in many developing countries. They are known by various names: *Adashi* (Nigeria), *Chit* (India), *Equb* (Ethiopia), *Pasanaku* (Bolivia), *Tontines* (Cameroon, Togo).

of such a situation, provided by a private consultant, concerned a project implemented with ODA a few years ago in a North African country. The objective of the project, which was of an environmental nature, was to replace pollution-causing charcoal with cleaner natural gas in the operation of kilns used by potters in one of the country's smaller cities. However, an additional condition was attached to the operation: integrating women in the production of pottery articles which had never been done in this traditionally male-dominated activity. The result was that one fine morning the newly equipped kilns were found to have been destroyed by a fire, clearly caused by arson.

Let us be clear. The theme of integration of women in development should certainly not be abandoned. In fact, as the above-mentioned OECD internal report pointed out in its own way, it is to some extent a distinctive feature of Canadian ODA. However, the theme deserves to be clarified. If not, the criterion "number of women affected by the project" may be confined to something just tacked on to justify acceptance. CIDA is aware of the stakes and is currently organizing internal discussion meetings on this operationally complex question.

## Numerous partners

The partners of bilateral development assistance agencies, broadly defined, are varied and numerous. They include the sister agencies (in the case of Canada: USAID, the Caisse française de développement, the Japanese International Co-operation Agency, etc.), the governments of aid receiving countries, international institutions (World Bank, IMF, UNDP, various UN technical agencies, etc.), the private sector and non-governmental organizations in the donor country and recipient countries. The more open the ODA granting process, the larger the number of partners. This is the case in Canada, where non-governmental

organizations in particular have made a significant contribution to the debate on aid policy and have been associated with many accomplishments in the field.

Any official development assistance agency is only one arm of the government apparatus. Therefore it must take into account the viewpoints of other departments, such as finance and foreign affairs. This is also part of its partnership, broadly defined.

The question for CIDA, as for any bilateral aid agency, is: with whom should we work or who should be our preferred partners?

It would be impossible to try to answer this question exhaustively here. We will therefore limit ourselves, in each case, to outlining some of the considerations which we believe to be most relevant for Canada.

*Sister agencies.* USAID, as we said earlier, must simultaneously juggle an array of objectives whose compatibility is difficult to determine. However, USAID has been a leader in introducing conditionality in ODA. We have also seen that positive impacts of assistance may be attributed to this conditionality. Furthermore, the U.S. agency was the spokesperson for those who advocated a return to greater economic decentralization in recipient countries and to greater democratization of their societies. These are themes to which Canadian public opinion cannot remain indifferent, even if some mistakes have been made in the attainment of these objectives (in the area of privatization, for example) and despite the fact that, in several cases, the very objective of democratization has been placed on the back burner for reasons of strategic and trade interests (with China, for example).

If Canadian ODA were to be limited to the role of a large-scale subsidy of our country's foreign trade, which is a possible option, France, Great Britain and Japan would be good models.<sup>29</sup> France also has political, and even cultural concerns, notably in Africa, although their importance is decreasing.

<sup>29</sup> For a recent critical evaluation of the Japanese ODA model see H. Esho, "From a Late-Comer Donor to a Top Donor: How Special is Japanese ODA?", *Journal of International Economic Studies*, 1994, pp. 8, 49-57.



Canada, to our knowledge, has never shared such concerns except perhaps in the case of micro-states in the Caribbean region or, in the 1970s, in certain countries of Francophone Africa, such as Niger, as a result of federal-provincial linguistic rivalry.

This leaves the Netherlands and the Scandinavian donors, with whom Canadian ODA officials have, in their own words, always "shared the same aspirations," namely that of humanitarian aid.

*The governments of aid-receiving countries.* It is common practice these days to denounce the national governments of DCs and, consequently, to state that aid, to be effective, must be directed through non-official channels. In support of this, horror stories are cited, such as the Zaire of President Mobutu and Nigeria which, unfortunately, may be heading in the same direction.

Such situations certainly exist. The fact remains that, in most countries, the national government controls the instruments of macroeconomic policy (foreign exchange rate, direct and indirect taxation, minimum wage, volume of currency, etc.). It is also known that the existence of an appropriate macroeconomic environment which creates proper incentives is an essential prerequisite for dynamic economic activity, as the success stories have shown, whether it is Mauritius or Chile.<sup>30</sup> Even in countries where there is a measure of decentralization of power to lower levels of government, such as in Brazil, India and Pakistan, the central government is responsible for the management of the overall public foreign debt in the eyes of various creditors. Finally, it is the national governments that are asked to privatize public enterprises and to decentralize the budget to some extent in favour of and also at the expense of local government authorities.<sup>31</sup>

If we are talking about ODA in the form of structural adjustment credits, many will agree that the government is important. However, when it comes to social projects, the same people may see no need to implicate that same government.

Perhaps so, but it should nevertheless remain in the background. The reason for this is two-fold. First of all, it is imperative that social projects operate in a way that is compatible with national social policy choices. If this policy consists, for example, in charging recipients of primary health care according to a pre-determined system of rates, it is dangerous if certain donors working in this sector, in suburbs or remote areas, do not follow this policy. This generates distortions and social injustices and reduces virtually to zero the life expectancy of the projects themselves after the donor withdraws. Secondly, if the central government is not aware of the dimensions of projects created without its involvement, it will be impossible for the authorities to establish long-term budget forecasts for funding they will have to provide after the donor withdraws. Here again, the viability of the projects concerned will be threatened.

As noted earlier, social projects must be clearly targeted if they are to be at all successful. The beneficiaries and local leaders must be selected with care and the donor may wish to become involved in this process. It would be highly risky to ignore a government and its policies in doing so. This applies not only to primary health care but also to rural education, drinking water supply and other similar operations.

Some, on seeing the rather amorphous nature of the governments of a number of developing countries, have not hesitated to advocate dialogue with regional units or blocks ("we're going over government's heads rather than around them"). They have also no doubt been influenced by one of

<sup>30</sup> R. Dornbusch, ed., *Policymaking in the Open Economy: Concepts and Case Studies in Economic Performance*, Oxford University Press, New York, 1993.

<sup>31</sup> The transfer of a central government's fiscal powers to local governments, which is known in current jargon as "budgetary federalism" and which is sometimes too hastily associated with concern for democratization and the reduction of regional disparities, is as tricky as privatization; there is no one recipe for it, any more than there is for privatization. See R. Boadway, S. Roberts and A. Shah, *The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective*, New Delhi, unpublished, 1993.

the major trends noted by contemporary futurists, namely, the crumbling of existing states. The bestselling American thinker, John Naisbitt, foresees, at the threshold of the next millennium, at least 1,000 countries that are independent or which think they are?<sup>32</sup> If many of these new countries appear on the international scene needing development assistance how can this all be managed?

This is a complex question. It must be noted, unfortunately, that attempts to organize regional groups of developing countries have been systematic failures. The only case where there was an unprecedented increase in exchanges of goods, services and capital within a region is Southeast Asia over the last few years.

This intensification of exchange occurred outside any organized institutional framework, since the governments in the region retained all their national prerogatives. Until recently ASEAN has been only a forum for debate, never playing the role of a supranational authority.

However, we need to continue reflecting on this subject, especially in light of the efforts at integration being made at this time in Latin America, both with and without NAFTA, and even in Asia with the apparent tendency of ASEAN to create a new structure for itself.<sup>33</sup> Once again, however, observation of the facts does not encourage widespread optimism.

*International organizations.* The leaders are undoubtedly the International Bank for Reconstruction and Development or the World Bank and the International Monetary Fund (IMF).

The former gives priority to funding development projects while devoting between 15 and 20 per cent of its financial resources on average to global or sectoral structural adjustment loans.<sup>34</sup> The IMF, on the other hand, plays what is in a sense the role of a supranational bank that enables its members to buy foreign currency with their national currency as part of a constantly increasing number of drawing facilities. The Fund does not provide project aid.

The importance of both institutions depends not so much on the funds they distribute as on the role they play in prescribing conditions and thus determining the domestic reforms that borrowing countries are required to implement and the impetus these institutions give to the mobilization of additional capital. It is well known that if a developing country is on good terms with the Bretton Woods institutions, it will usually find it easier to access the financial resources of regional development banks (African, Asian, Caribbean and Interamerican) and those of most bilateral aid agencies. Its chances will also be better when it applies to the Club of Paris or the Club of London, where foreign public debts held by public and private creditors are renegotiated.<sup>35</sup>

Finally, the World Bank and the Fund are mines of information and research on the experiences of developing country, both successful and otherwise.<sup>36</sup> They are hard to replace vantage points from which to observe the development of emerging financial markets in Asia, Latin America and even Africa.

Fifty years after being founded, both institutions face a growing barrage of criticism. A process of questioning also exists within the institutions

<sup>32</sup> J. Naisbitt, *Global paradox: The Bigger the World Economy, the More Powerful Its Small Players*, William Morrow and Co., New York, 1994.

<sup>33</sup> *Far Eastern Economic Review*, "ASEAN, Growing Pains", July 28, 1994, pp. 22-23.

<sup>34</sup> The sectoral structural adjustment loan is often a first step toward a comprehensive structural adjustment loan. It is a sort of test of the borrower country's willingness to undertake reform, in circumstances of less extensive conditionality. Several years ago, for example, Burkina Faso was given an adjustment loan for its transport sector before it was given a comprehensive adjustment loan.

<sup>35</sup> For a demystification of what the Club of Paris, and secondarily the Club of London, were doing in the 1980s, see D. Sévigny, *Le Club de Paris, Une vue de l'intérieur*, North-South Institute, Ottawa, 1990.

<sup>36</sup> The results of the work of these institutions are published in the *World Bank Economic Review* and *IMF Staff Papers*, as well as (in a less technical form) in *Finance and Development*.



themselves.<sup>37</sup> Should the World Bank continue its mission of initiating public development projects, including social projects, or should it emphasize activities that provide support for the private sector in developing countries through its constituent body, the International Finance Corporation (IFC)? Should the IMF abandon its role as an overseer of the monetary policies of developed and developing countries and leave that task to other less formal consultations among member countries? Should it or should it not intervene to alleviate fluctuations in exchange and interest rates? Some of the answers involve very simple choices while others require deeper analysis.<sup>38</sup>

The United Nations Development Program (UNDP) is present in most developing countries as an agency involved in implementing projects. It is generally felt that its operations are still fairly cumbersome and its on site staff sometimes poorly prepared for the many challenges and tasks facing them. A few years ago the UNDP attempted to offer viable alternatives to the concept of structural adjustment. This was a failure. It not only became involved in the objectives of adjustment itself but also with a set of objectives from the 60s, refurbished for better or worse (self-sufficiency, development from within etc). Having since returned to more limited and no doubt more realistic intellectual concerns, it has joined with the World Bank in a research program on what have been called the social dimensions of structural adjustment.

The other technical or specialized agencies of the United Nations ILO, FAO, WHO, UNICEF, are also present in the development field as operating agencies. The degree of success achieved in

implementing programs or projects varies from one agency to another and over time even within a given agency. It may happen that a country stops its contribution to the operation of a specific agency. This occurred recently when Canada withdrew from the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

It must be admitted that, whether we like it or not, much of the debate about development will continue for many years at the level of the World Bank and the IMF. One should remember that DCs are represented at this level, although they may not always find the type of representation effective and fair. That most of the debate will take place in Washington does not in any way prevent inclusion of opinions and results of studies which do not necessarily follow the Washington paradigm. This is, in fact, already the case.<sup>39</sup>

*Private sector.* This includes the private sector in donor countries as well as in recipient countries. However, the distinction is not absolute. Globalization or the shift away from local production activities, supported by the recent increase in direct foreign investment, has caused the two sectors to overlap. However, the distinction remains useful.

There is no ambiguity in the private sector's motivation, which is the maximization of profit or, and this amounts to essentially the same thing, the search for financial returns. It would be wrong to denigrate this since it is the private sector's reason for existing as well as its main duty in the eyes of its shareholders and silent partners. Is it not also a powerful job-creator at a time when the number of employees in the public sector is declining almost everywhere?

<sup>37</sup> *The Economist*, "A New Bretton Woods", July 23-29, 1994, pp. 18-19, pp. 73-74.

<sup>38</sup> This reconsideration of the value of established international institutions seems to be planet-wide in scope. In an article in a July issue of the French daily *Le Monde*, Véronique Maurus writes vividly, "The IMF, theoretically the guarantor of monetary orthodoxy, actually concerns itself with debt and development, the supposed role of the World Bank. The OECD, which has no decision-making powers, is fighting GATT for control of the future World Trade Organization (WTO), while the G7, which has no secretariat, is focusing on unemployment, the responsibility of the ILO . . ."

<sup>39</sup> One independent opinion that has to be given consideration is that of the WIDER Institute, an international think tank in Helsinki. In Canada, an analogous role of reflection and criticism is part of the mandate of the North-South Institute.

In this capacity, the private sector in donor countries views public development aid as public assistance pure and simple. Thus it can adapt to tied aid. It will even congratulate itself on its existence. It will also rejoice at the use of revenues from counterpart funds to finance local expenditures that it should have assumed in construction and other projects for which it is responsible. The private sector is not unduly concerned if such practices distort the operation of the market and call for tender procedures. That is not its problem. After all, it has merely responded to the incentive system put in place by others. Often without being overly proud, it can point to brilliant technological achievements, dams or communications networks. The private sector must be understood here in the broadest sense. It is not simply an entrepreneur but also his or her employees and the unions to which they belong, which no doubt share the same point of view.

The private sector in recipient developing countries is not fundamentally different. The person honoured by the local press as the "entrepreneur of the year" is often the manager of a business that has benefited from government generosity. However, this protection is not always fairly distributed. In many countries it has discriminated against agriculture. It has often favoured industry geared to the local market rather than industry that sells abroad, big business over small enterprises.

Public aid agencies must accept this reality in the behaviour of the private sector; otherwise, serious errors of judgment could result even though this reality may sometimes run counter to their profound convictions as "developers".

In this general picture we must not forget to include the fact that two sub-sectors exist, also present in developed countries, although their importance in terms of people involved is greater in developing countries. We are talking here of agriculture and of what is called the non-structured production sector or informal system of producing goods and services.

Like all farmers in the world, peasants in developing countries, are not only interested in obtaining the maximum return from their activity, but also concerned by the great variation in the return as a result of climatic uncertainties. If their average return is low, a bad year may mean, in the absence of an adequate insurance system, the loss of land, life-long indebtedness for themselves and their children or even illness and death. Farm insurance in the modern sense is rare in developing countries. In some cases this explains the reluctance of peasants to accept improved seeds developed by agricultural research services, whose praises are sung to him. In an effort to diversify the risk, like someone who buys into a mutual fund, farmers prefer to use a variety of traditional seeds, some of which require less rain at the start of the growing season and more at the end, while others require the opposite.<sup>40</sup> An attempt was made to introduce storage and irrigation facilities in order to reduce the hazards involved in the activity. Experience showed that this was not sufficient. This private sector partner, often ignored clearly demonstrates here a need for security.

The story of the informal sector is somewhat different. First, there is no single definition of the term, although it is possible to note some of its characteristics. It consists of small units, often on a family scale. It does not have access to organized credit. It is often not taxed or, if so, only on a flat basis. It is not regulated in terms of conditions of occupational safety and does not have to pay a guaranteed minimum wage. The work-place is often also a place of accommodation and recreation. Since there are no accounting data, its income and expenditure figures are not known. These are the small mechanics working in back-yards, cabinet-makers producing furniture in tiny workshops, basket-weavers sitting on the sidewalk, as well as small bars and hawkers of foreign exchange.

The informal sector, and there is ample evidence of this, creates jobs. It uses production techniques which require less capital and foreign exchange. It provides a certain amount of training to those with insufficient education to gain access to the public

<sup>40</sup> H. Dupriez and P. de Leener, *Agriculture tropicale en milieu paysan africain*, Editions L'Harmattan, Paris, 1983.



professional training centres or who have been rejected at these institutions. It also generates savings that make it possible to buy a minimum amount of small equipment (gas cylinders, moulds, welding equipment etc). In short, this sector is usually dynamic and has grown constantly in many countries after having provided assistance to the victims of economic restructuring and cuts in the public service.

The major problem is that some authorities have wanted to make the informal sector the engine of growth and development. The admirable Jacques Bugnicourt, a sociologist of action if ever there was one, entitled one of the many lectures he gave around the world: "Shantytowns, The Hope of the Third World". For many aid agencies this provided a new hope for partnership. It had been forgotten, although most people have since acknowledged this, that the informal sector is still somewhat fragile. The rate at which businesses start up and close is high and the technologies described as appropriate are often merely the best available and do not really have much future. Apprenticeship does not always lead to profitable training. This is the case, e.g., when the activity of the apprentice is limited to carrying wood on his back to the master carpenter.

The myth of the informal sector as the private motor of development nevertheless persists for a large number of people. It must be dispelled. The informal sector may be a temporary solution, like any other safety net, when an economy is restructured. It cannot replace organized small and medium-sized businesses where a certain amount

of technological progress is possible, whether the result of a transfer from outside or a spontaneous phenomenon. Perhaps this general comment does not apply to the rotating savings and credit associations mentioned earlier, although their operations are not always trouble-free.<sup>41</sup>

More disconcerting is the recommendation that the informal sector be brought into line by means of taxation.<sup>42</sup> This sector came into existence precisely because it was not taxed.

*Non-government organizations (NGOs).* They also have a presence as partners in both donor and recipient countries and are very numerous. The OECD counted 2,542 in member countries in 1990 as compared with 1,603 in 1980. The *Overseas Development Institute* in London, for its part, noted the existence of some 25,000 more or less organized local NGOs in the Indian state of Tamil Nadu alone. There is a considerable volume of funding for such activities. The public and private funds used by the NGOs of OECD countries in their overseas aid operations in 1990 represented 13% of total world ODA in net terms, that is after deduction of debt-servicing related to concessionary loans included in foreign aid deducted.<sup>43</sup> Finally, they differ widely. We find small groups that support specific political causes in certain countries but we also find what are in fact consulting firms for which the status of an NGO has tax advantages to the extent that the legislation considers them to be non-profit associations.

As we noted earlier, NGOs in Canada have also made a contribution to the debate on foreign aid.<sup>44</sup> They have fine achievements to their credit and

<sup>41</sup> T.A. Jerome, "The Role of Rotating Savings and Credit Associations in Mobilizing Domestic Savings in Nigeria", *African Review of Money, Finance and Banking* 2, 1991, pp. 115-127.

<sup>42</sup> R. Barlow and W. Snyder, "Taxation in Niger: Problems and Proposals", *World Development*, 21(7), 1993, pp. 1179-1189.

<sup>43</sup> *The Economist*, "Foreign Aid: The Kindness of Strangers", May 7-13, 1994, pp. 19-22.

<sup>44</sup> T. Broadhead and C. Pratt (1994) divide Canadian NGOs into the following categories: branches of international fund-raising NGOs (OXFAM, CARE, etc.), non-profit agencies that depend largely on CIDA for their funding (CUSO, WUS, etc.) and organizations dedicated to informing Canadians about development problems (Task Force on Latin America, 10 Days for World Development, etc.) ("Paying the Piper: CIDA and Canadian NGOs", in C. Pratt, ed., *Canadian Development Assistance: Policies and Appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston). There could also be added to the list bodies that are not strictly NGOs because they are public or semi-public in nature but that are evolving in a manner similar to the evolution of NGOs and that participate in development activities: municipalities, colleges and universities are examples.

were often closer than anyone else to the most disadvantaged peoples of the countries receiving ODA.<sup>45</sup> Their representatives on site have frequently displayed great political and even physical courage in combatting entrenched interests and denouncing the misappropriation of ODA funds. Last but not least, a number of Canadian officials responsible for ODA learned their first lessons in development as volunteer workers with NGO projects in Africa, Latin America and Asia.

At the risk of not doing justice to these generally impressive achievements, we shall concentrate, albeit briefly, on what we consider to be the two main problems of NGOs at this time.

First of all, and this applies to all institutions, while some NGOs are well managed, there are some that are not. If a private company is inefficiently managed and left to itself, the situation is clear. Sooner or later, the law of the market will mean that it will lose money and have to close its doors. In the case of an NGO, the situation is different. As long as the persons responsible succeed in persuading those who contribute to its funding, whether governments, private foundations or individuals, that the operations undertaken are in accordance with the organization's mandate, the organization will probably be able to continue its activities. For NGOs the law of the market-place does not exist. The process of shutting down a poorly managed NGO is long and drawn out. It is difficult for donors to see what is wrong. Few of them are adequately equipped to carry out rigorous and detailed cost-efficiency analyses of the institution's operations. If the contributor donor is a government, the situation may also be politically sensitive. What impact will the closure of an NGO responsible for women's education in a remote area of China have on public opinion? CIDA has had to deal with problems of this kind several times recently in its dealings with the NGOs it funds.

The second problem is more fundamental. Certain NGOs, some of them Canadian, have recently developed a profound aversion to the

market economy or at least to their notion of it. At the same time, and somewhat paradoxically, their mistrust of the government machinery in both developing and donor countries has been just as great.

This aversion to the market economy on the part of NGOs dates primarily from the appearance in the early 80s of the first structural adjustment loans, the proponents of which presented the market economy, which was also called economic decentralization, as the necessary substitute for the centralized planning that had led to failure in large numbers of developing countries. However, the concept of profit, which forms the basis of the market economy, actively displeased organizations that had grown used to working with concepts that seemed less materialistic, even though some of the projects for which they were responsible had the specific goal of enabling the target populations to benefit from better integration into the what is called market economy. This was true of the vegetable gardens established with NGO support West Africa, the products of which were sold to neighbouring urban populations or, as a result of technical progress in transporting goods by air, to markets in the major cities of Europe.

The market economy based on the notion of profit has always existed in developing countries, even in the days of the most intense economic centralization. If the state purchased the rice of African farmers at prices that these farmers considered inadequate, very soon a parallel market, egal or not, came into existence and it was possible to sell products there at a reasonable price and where so-called uncontrolled production satisfied excess demand for given commodities. While the official exchange rate overvalued the national currency on the foreign exchange market in Latin America, there was no shortage of small money-changers prepared to sell foreign currency in the back alleys of the cities at a higher rate. One of the means of survival available to the informal sector, as we have seen, is its ability to pay wages below the official minimum wage. This is also a characteristic of the market economy. The level of

<sup>45</sup> Roger Riddell of the Overseas Development Institute maintains that government aid programs have traditionally failed to reach the bottom 20% of income groups, while NGOs fail to reach only the bottom 5-10%.



wages paid by the informal sector better reflects a balance between supply and demand for manpower in countries where there is a great deal of structural or disguised unemployment.<sup>46</sup>

The market economy is quite simply the best and perhaps the only possible form of economic organization. It allows us to obtain the greatest production volume efficiently from the labour, equipment, cultivable lands and other natural resources available. To be sure, some markets are imperfect and monopolies and oligopolies exist. Private enterprise does not necessarily produce everything that society needs. The problem income distribution in the market economy still remains. That is why government intervene, by regulating monopolies and oligopolies, producing public goods and attempting to reduce inequalities in income by means of the tax system or direct assistance for the most disadvantaged.

The history of thought has constantly suggested alternative formulas. In nineteenth century England and France there was Christian socialism ("a friendly association for the purpose of production").<sup>47</sup> Who remembers today? More recently we have seen Islamic economics based on the Koran and Muslim tradition, which is especially concerned with the application of the rules of religion to financial transactions.<sup>48</sup> Khan and Mirakhar have shown that the bases of Islamic economics perfectly reflect concepts in the market economy. Simply put, the motives of a Moslem lender in Cairo are not very different from those of a Calvinist banker in Geneva.<sup>49</sup>

The market economy will be with us for a long time. NGOs must get used to this idea or flounder in unreality and dreams. This does not in any way diminish their potential contribution. On the contrary.

---

<sup>46</sup> A fascinating description of how parallel, black and underground markets work in developing countries can be found in M. Roemer and C. Jones, eds., *Markets in Developing Countries: Parallel, Fragmented and Black*, International Center for Economic Growth, San Francisco, California, 1992.

<sup>47</sup> See under "Christian Socialism" in J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. 1, MacMillan Press Ltd., London, 1987, pp. 423-424.

<sup>48</sup> S. Ahmad, *Economics of Islam, A Comparative Study*, Sh. Muhammad Ashraf, Lahore, Pakistan, 1952.

<sup>49</sup> M.S. Khan and A. Mirakhar, *Theoretical Studies in Islamic Banking and Finance*, Institute of Research for Islamic Banking and Finance, Houston, Texas, 1987.

## Conclusion and recommendations

Is it possible to do more and to do better? What are the options?

Like any human endeavour, assistance to developing countries could be improved. It is necessary to define its objectives and to make unambiguous choices.

It is imperative, in our view, for those responsible for Canada's ODA to affirm clearly that a prerequisite for improvement in the standard of living of the people of developing countries is economic growth. Furthermore, the most effective form of organization to achieve this objective is the market economy based on the motion of profit.

If this first principle is affirmed, at least one dilemma is solved. That is the issue of Canada's multilateral contribution to assist developing countries with their balance of payments as part of structural adjustment. This type of funding, together with conditionality based on domestic reforms and economic decentralization, has already had a positive long-term impact on growth in borrowing countries. Funding must be maintained and even increased accordingly.

Those responsible for Canada's ODA must also affirm that this aid is to assist development and is not for anything else. Development is economic growth with quality, i.e. where poverty and social inequalities are reduced and where natural resources are not over-exploited so as to threaten the growth process itself.

If this second principle is recognized, several options immediately become clear.

Whether it is multilateral or bilateral, ODA must concentrate primarily on low-income countries, those that do not have the budgetary revenues to undertake true development action. They are also severely lacking in foreign currency earnings.

The bilateral ODA given to these countries must concentrate on education, especially at the primary level, health, sanitation and protecting natural resources. The performance of directly productive sectors (agriculture, mining, industry etc) is better

served by structural adjustment funding, the purpose of which is to favour the creation of an economic contest that provides incentives rather than supporting direct public intervention. However, this does not preclude the possibility of specific action in productive sectors to train staff, to increase access to technological, commercial, financial and legal information and, in the case of agriculture, to set up disaster insurance systems.

Promoting education, health, sanitation and protecting natural resources frequently require the development of targeted projects and even not schemes. Such requirements pose problems for an aid agency with a too great centralization that removes ODA officials from beneficiaries and where there exists a pay-and-promotion system that encourages these officials to favour big-budget projects.

ODA is not an instrument of Canada's foreign trade policy. So much the better if the success of aid projects funded by Canada abroad provides publicity for Canada's capabilities and the quality of its products, all the better. However, if ODA were used to promote our goods and services export sector directly, this would be a reallocation of public funds for purposes that are very far removed from the achievement of the development objectives of the recipient countries. Rightly or wrongly, there are adequate means of protecting Canadian business. Aid should have nothing to do with it. Trade protectionism is, on the other hand, a policy constantly being questioned, always being renegotiated by organizations that, by their very nature or mandate, have little concern for aid (G-7, GATT and soon the WTO etc). It is useless and inefficient to sacrifice our ODA to these organizations on the pretext that it breaches the rules of free trade. It must be added that the credibility of ODA, no matter how well designed, may be undermined if the donor country's trade policy harms the economic interests of recipient countries. This was the case with the international multifibre agreement, the last gasp of protectionism by the rich countries to protect their textile industries.

If ODA is not a tool of trade policy, the untying of aid becomes obvious. The opening of lines of credit designed to promote the purchase of Canadian products is no longer justified. This



would automatically put an end to the nightmare of counterpart funds. As far as these funds are concerned, Canada would have an interest in accepting the recommendations of the World Bank and the IMF to the effect that accumulated revenues must be returned to the treasuries of the countries receiving aid in kind. This is in line with the principle of the government revenue fungibility and reduces the danger that such funds might be used in projects in which the economic return will be poor. Finally, if ODA is not an instrument of Canada's trade policy, food aid should be reviewed. It should be designed primarily to provide emergency assistance during droughts, floods and wars. It is not supposed to be a ridden subsidy for Canadian agriculture, the impact of which on agricultural production of developing countries is often negative.

ODA is a component of foreign policy although its role should only be a minor one. Development is a long-term process. Foreign policy, on the other hand, requires quick reactions to unforeseen situations, which can also be explosive. It requires the parties involved to seek new positions as alliances are made and broken. Making ODA the carrot in Canada's foreign policy may win the

country a few votes at the United Nations but this is an inconsistent approach, given the nature of the objectives. At the same time, it is probably inefficient in practice.

Should be we doing more?

Canada subscribes to the objective that GNP should amount to 0.7% of GDP of donor countries, although it has not set a date by which this is to be achieved. This overall objective is as good as any other and can be retained even though, if we remain well below that figure year after year, we may one day be called to account.

Does CIDA need legislation to define its mandate? If the mandate is based on the major principles raised above (importance of economic growth and the market economy, structural adjustment support, concentration of aid on poor countries and development action, separation of aid from trade policy, no politicization of aid), the answer is clearly, yes. This would send an unambiguous message to those who are responsible for ODA, the people of Canada, its political representatives countries and other donors.

### *Details of Canada's ODA\**

*Amount:* almost three billion dollars or 0.44% of GNP in fiscal year 1992-93. In relative terms this is less than the Scandinavian countries, the Netherlands or France but more than the United States or Switzerland.<sup>a</sup> Nominal growth rate: 2.7% per year between 1982-83 and 1992-93 (equal to the average for countries in the OECD Development Aid Committee or DAC). Bilateral ODA: 65.4% of the total.

*Geographic distribution:* <sup>a,b</sup> sub-saharan Africa (43.9%), South Asia (22.4%), Latin America and the Caribbean (13.1%), other countries in Asia and Oceania (12.6%), North Africa and the Middle East (7.9%).

*Low income countries:* <sup>a</sup> 77% of bilateral ODA or 0.13% of GDP (DAC country average 0.08%).

*Sectoral distribution of bilateral ODA (1992-93):* human resources development and education (.8%), economic and financial support almost half of which is food aid (24.5%), agriculture (15.0%), industry, mining, communications and

transport (13.3%), health and population including water purification (10.8%), energy (6.3%), miscellaneous (0.3%).

Distribution of multilateral ODA (1992-93): international financial institutions (54.7%) including half to the International Development Association,<sup>c</sup> 2/5 regional development banks and funds, the remainder to the Enhanced Structural Adjustment Facility<sup>d</sup> and the International Finance Corporation; World Food Program (21.0%), general funds (8.1%) including 4/5 to the UNDP and the rest to UNICEF; other (16.2%).

Form of ODA: proportion of grant commitments (99.9%);<sup>a</sup> 40% of bilateral ODA untied (DAC countries, 59%);<sup>a</sup> food aid (14% of total ODA);<sup>a</sup> (37% of bilateral ODA);<sup>a</sup> program aid including lines of credit to purchase Canadian products (one-third of bilateral ODA over the last ten years) often with creation of counterpart funds (cumulative amount in 1993: 1.7 billion dollars).

*Non-budgeted ODA:* comes essentially from Canada's provincial governments (35 million dollars).<sup>a</sup>

*Principles of ODA:* 1988 document "Sharing our Future" (first combat poverty, help people to help themselves, development needs must take priority in determining objectives, partnership is the key to encourage and strengthen links between individuals and institutions in Canada and those in the Third World). Added in 1991: sustainable development (environmental, economic, political, social and cultural).

\* Sources: OECD (1993): *Co-operation for Development*, Paris; Note: for restricted circulation in DAC, Paris, June 1994; CIDA (1994): *Annual Report 1992-199*, Catalog No. E94-4/1993 F, Ottawa.

<sup>a</sup> Fiscal year 1992-1993.

<sup>b</sup> Bilateral ODA increased by regional imputations of multilateral ODA.

<sup>c</sup> AID, a component of the World Bank that lends to low income countries on generous financial terms (also called the "Second Wicket").

<sup>d</sup> ESAF, IMF mechanism for granting credit on generous financial terms but with strict conditionality, established in 1987 and extending the Structural Adjustment Facility (SAF) created in 1986. Intended for low-income countries. Managed jointly with the World Bank.

<sup>e</sup> International Development Research Centre (Ottawa). Supports research in developing countries.

<sup>f</sup> International Centre for Human Rights and Democratic Development (Montreal).



# CULTURE AND FOREIGN POLICY

## JOHN RALSTON SAUL

---

*Mr. John Ralston Saul is an essayist and novelist. He is the author of *The Doubter's Companion – A Dictionary of Aggressive Common Sense*, *Voltaire's Bastards: the Dictatorship of Reason in the West*, and *Paradise Eater*, which won the Premio Letterario Internazionale in 1990. Mr. Saul has a Ph.D. from King's College, London.*

*Mr. Saul was asked to comment on the foreign policy dimensions of culture, its relationship with Canadian sovereignty, the strategic justification for placing culture and higher education on a more equal standing with trade relations, the role of the federal government and other foreign policy actors, and the main elements of a foreign policy agenda on culture and higher education including how such an agenda could be managed.*

---





# CULTURE AND FOREIGN POLICY

## I. INTRODUCTION

### a) Observations on Canada's Image Abroad

From mid-July to mid-August, while considering this paper, I was moving about in France and Britain.

My general impression of Canada - reading the papers, listening to the radio and watching television the way anyone might - was reasonably positive. On book-review days there would be Canadian books reviewed prominently in a number of papers; sometimes two on the same page, as in *Le Monde*, thus creating a large block and a theme. There was a Canadian film enjoying attention and success in Paris. *The European* gave a page to a Canadian film musical about AIDS.

On a single day in London I noticed a Canadian book prominently reviewed in most papers; a controversy throughout the media over a Canadian television series about World War II; BBC radio was featuring an interview with Leonard Cohen.

The bookstores I frequent in Paris and London were featuring several Canadian books on their front tables, among the most important publications of the local season.

And while an innovative Anglophone Canadian opera director was being lauded at the Aix Festival and throughout the press for his revolutionary interpretation of *The Magic Flute*, an astonishing Francophone Canadian Theatre creator was the star at the Edinburgh Festival where he was experimenting with a new play on the theme of Hiroshima. There were seven or eight other Canadian companies from across the country at the same festival.

And everywhere I went people were writing or talking about a film on Glenn Gould, the pianist whose cult status has grown every year since his death. In much of Europe he is considered to have been "the modern pianist." The film was created by a Francophone from Montréal. Gould was a Toronto

Anglophone. The actor who played him, a Toronto Anglophone, was a product of immersion schooling and so also did the French-language version.

All that I have just mentioned was the result of a casual survey. No doubt I missed more.

In this same period I didn't come across any other mention of Canada. None of our political figures was quoted. No trade victories or battles were discussed. None of our business leaders were profiled. When important international crises, in which we are very much involved, were reported, our role was not mentioned. Not even the Québec election drew any interest.

A bit later in the month there was talk of an unfriendly takeover bid for a big gold company and an assurance company's bankruptcy and eventually a few comments on the Québec election. However these were not the product of interest in Canada but of "disaster" journalism.

The point of this anecdote is that Canada's profile abroad is, for the most part, its culture. That is our image. That is what Canada becomes in people's imaginations around the world. When the time comes for non-Canadians to buy, to negotiate, to travel, Canada's chance or the attitude towards Canada will already have been determined to a surprising extent by the projection of our culture abroad.

I don't wish to exaggerate this point. There are, of course, exceptions. Our United Nation troops are occasionally mentioned in passing; far less than our role merits. Hockey and figure-skating draw attention during international championships. In June in Britain and France our central role on D-Day was given fair treatment. But everywhere else - that is, where people were dependent for coverage on the U.S. channel, CNN - Canada disappeared. I was forced to follow coverage in this way from Rome and so discovered that my father had not, after all, landed on Juno Beach. Nor had any other Canadians. In fact, no one except the American forces seemed to have done much.

I make this point because not being a player in International communications today implies disappearing from the planet. It isn't simply a lost cultural and financial opportunity. It is a major problem for foreign policy. Countries dependent on American structures to present them will be visible only as much and in the way that that structure wishes.

A handful of slightly larger countries have images which go beyond their culture. But that is the result of aggressive military policies of the sort we avoid. Or of high profile involvement in regional crises.

Culture is therefore the face of Canada abroad. To the extent that foreign policy is dependent on foreign public recognition - an identifiable image and a sense at all levels of what we stand for, what kind of society we are, what we sell - that policy is dependent on our projection of our culture. What's more, we are more dependent on that cultural projection than the handful of larger countries who are our allies and our competitors and who have other ways of projecting their image.

## **b) Funding Disadvantage**

Curiously enough we don't act as if this were the case. Our competitors, on the other hand, do. The Joint Committee has already heard the relative figures spent by countries to encourage the export of their culture:

### 1990 figures

France: \$1,492 million or \$26.58 per capita

Germany: \$1,100 million or \$18.50 per capita

U.K.: \$ 933 million or \$16.00 per capita

Canada: \$ 128 million or \$ 4.09 per capita

In these tight financial times all our budgets are being cut. Foreign Affairs cultural budgets have dropped drastically since 1990. But even at its highest it was seven times less than the French; four times less than the British.

The question is not whether we can afford to spend to export culture. The question is whether we can afford not to.

## **c) The Role of Culture Identified by Other Developed Nations**

The practical answer to that question lies in examining why the others spend so much. And why does the United States go to the wall, for example, to protect its penetration of the world's film markets?

There are three central reasons:

1. Countries are in large part the image they project abroad. Their manoeuvrability and influence in the world community is affected by that image.

2. Cultural exports are extremely profitable. They constitute, for example, the United States' second most important export.

3. Trade penetration abroad depends to a great extent on that image. To put it crassly, American films sell America. They sell soft-drinks, clothes, cars, tourism. They sell the myth.

Nations which do not make every effort to export their cultures are naive and self-destructive. They are attempting to function without a public image in an international climate where those images play an important role.

The remarkable thing is that Canadian culture - in spite of being excluded from large parts of its home market by structural deformations which actually favour foreign imports - has succeeded in establishing a presence abroad.

This is been due, in part, to small programs and imaginative support from elements in Foreign Affairs. But above all it reflects the energy and quality of Canadian culture. In spite of working at a severe per capita funding disadvantage, and from an unfavourable home structure, it has been successful far beyond our population size.

The central question is how much more could it accomplish and earn if it were operating from a fairly organized home market and with competitive levels of foreign funding?

## **d) False Objections**

Dealing with the role of culture abroad in a sensible and professional manner has been repeatedly blocked by a series of overwrought and ill-informed objections:



- Culture is felt to be an intangible by many trade specialists and politicians who favour the concrete sound of wheat and wood. They miss the point that culture employs over half-a-million Canadians and, even disadvantaged as it is, exports a half billion dollars worth of culture a year. Often those unable to focus on culture are the same people who preach about the importance of the "service industries." But culture is the content of the service industry.
- There are others who worry about departmental jurisdiction or federal-provincial jurisdiction or waste from overlap. They miss the point that the provinces spend so little on culture that such a debate makes no sense. Even Québec, with all its declared concerns over culture - even under a PQ government - invested on average only half of one per cent of its total budget on culture in general between 1961 and 1986/7. The cultural community does the best it can by cobbling together insufficient funds from whatever levels they are available. The problem is not jurisdictional or overlap. It is lack of commitment, strategy and budget at any level.
- Many public figures feel that culture is a difficult area because its content can't be defined the way others can. They are caught up in pointless anxiety over what Canadian culture is and precisely how will that content fit into policy.

They are missing the point. Culture is not propaganda. It is neither definable nor controllable. It comes out in thousands of forms. The resulting overall impression is the image or culture of a country. The culture of a people defines itself through its expression. The government's job is simply to ensure that culture is accessible to Canadians and abroad.

- More specifically there are those who see culture as an adjunct of politics or business; as a sort of decoration or a diversionary entertainment. This is wrong. Culture is a value in itself. It is the real expression of the

country, as well as being a money-making business.

It is not something which arrives as an aftermath to be wrapped elegantly around trade deals. It is trade in its own right. It is not a prestigious tool in the classic sense of nights in the theatre for deputy Ministers and corporate presidents. Culture is relevant when it has a real public. The government's job is to ensure that public's access.

In fact, trade is in many ways an adjunct of culture. It is the widespread, varied and accessible presence of Canadian culture in a foreign country that creates many of the conditions which industry can then take advantage of.

### e) The Practicalities of Culture

Culture passes through four stages:

- Creation
- Production (such as publishing or film production)
- Distribution
- Consumption

There is no lack of the first and no potential lack of the fourth. However these two stages can be affected only marginally by public policy. The intermediate stages - Production and Distribution - are the structural layers where public policy can make all the difference at home and abroad.

In discussing foreign policy it is impossible to ignore the state of the home market. Much of foreign policy is national policy.

If you have a culture - however vibrant - which cannot easily be produced and distributed at home in a regular, mainstream way, then selling that culture abroad becomes artificial; almost like running away from reality.

Governments have become used to constant complaints, from those who create and those who sell creativity, about the state of the internal market-place. In the past there has been a tendency to interpret this as a sign of professional weakness or inferior quality. Over the last decade in

particular, people who know nothing about how the cultural process works have taken to insisting that it is all a matter of the market-place. And may the best production win. This sort of abstract ideological nonsense is of no help to Canadian culture, Canadian exports or foreign policy.

The reality is that the last half-century has seen a remarkable explosion in Canadian creativity. A great deal of this creativity has made its way through to a national public and, in many cases, an international public. This has been done with cooperative private and public efforts. However our production and distribution structures have simply not managed to keep up with the quantity and quality of Canadian creativity.

Some of this can be blamed on our cultural industries, much of it on inadequate regulations. But the heart of the problem is that from the very beginnings of our cultural efforts we have had to deal within our borders with much larger industry structures controlled from the two largest English-speaking countries and the largest French-speaking country. As our culture has flowered, so their industrial structures have grown. We have never come to terms with that contradiction.

The reality is that the well-known cultural statistics - such as only 4% of films shown are Canadian or 17% of books and publications - do not reflect accurately either the quality or the quantity of Canadian creativity. What they do reflect is a structural deformation.

The relationship of this to pure foreign policy is simple. A film industry which tries to finance itself on 4% of the home market is in no position to be active abroad. Equally, a publishing industry dependent on 17% of the market cannot hope to finance international distribution networks.

It would therefore be naive to imagine that we can truly export our culture to the natural level of its quality unless we change the structure of the internal market.

## **f) The Pursuit of Balance**

The essence of foreign policy is the pursuit of balance. This creates situations of maximum manoeuvrability. Canada is caught in a situation of

severe imbalance which explains much of the pessimism in our elites. Their tendency, in a final fling of fatalism, is to push further into the dead-end of that imbalance.

Common sense says we should be doing the opposite. Not out of dislike for others or from false nationalism. But to seek balance through counterbalance. The greater our influence outside of the dominant spheres, the greater our influence on the dominant players. This is the strategy of indirection, first laid out by Sun Tzu 2,500 years ago. Since then, in every field, those who succeed in spite of not being in a position of natural dominance, do so through indirection. Only the fools, carried by false pride, insist on a direct approach and end badly.

Culture is one of the elements which can help governments to begin calmly working towards a healthier balance.

The three markets on which we concentrate our efforts - the United States, Britain and France - are in many ways our least natural markets. Their attitudes on culture are essentially "one way" because they have imperial visions. Their own culture is the advance flag of their vision.

What's more we must be careful when dealing with these three countries not to fall into their visions of a unilingual/monocultural world. Canada is an experiment and an experience in its own right. Language is of course important and our dual approach gives us a powerful tool. But it is not in itself a purpose.

Our culture is merely described through our languages. But what it describes is a nation which has opted for cooperation between two major forces. Our options, our ethical assumptions, our relationship to the physical, are not the same as these other monocultural powers. No matter how successful we are, they will always see us, through their imperial vision, in a subsidiary, ex-centric role.

One of the things we must concentrate on is developing our image outside of this triangle. Another is to push Francophone culture in the Anglophone world and vice versa. We must not allow ourselves to be defined by other people's criteria. In this context the translation programs of the Canada Council are particularly important and should be expanded.



Above all we must concentrate on creating poles of attraction inside Canada which reflect our reality. That means we must put special emphasis on bringing cultural leaders from abroad to Canada so that they witness what we are instead of hearing about it.

### g) Portraying the Centre

The great Canadian thinker, Harold Innis, once quoted Napoléon as saying: "Complaints are made that we have no literature; this is the fault of the Minister of the Interior." In other words, in a healthy, free society culture is not created by government. In that same essay on cultural strategies, Innis said, "We can only survive by taking persistent action at strategic points." That is what government can do.

But as the Canadian playwright, René-Daniel Dubois has put it: "*Survivre, ce n'est pas un objectif.*" Or, as Shiva Naipul put it, "A people without a vision must perish."

We have that vision. Our culture expresses it. It is the vision of a Northern people who, with great and ongoing difficulties, have found ways of living together while other nations warred within and imposed single-note, centralized mythologies of themselves.

There are, to put it simply, two sorts of national visions. There is the religious/imperial sort which carries within it the assumption, sometimes spoken, sometimes not, that its vision is better than anyone else's. The other is less imposing. It does not think less of itself. Nor does it think less of others. This requires profound self-confidence and does not require the dominance of others. But because it is based on a comfort with ourselves - such that we can live without conquering, culturally or otherwise - this is an important vision. A vision from a new sort of centre; one that is remarkably attractive to many countries.

Our need is to learn how to project ourselves from that centre. It is a point of view which must be understood by some in public service who are lost in pessimistic helplessness before what they call globalization. What we all need to understand is that globalization, what ever it may turn out to be, consists of competing visions of the world, of how

societies can work, of how people are to live together.

Our experience of the last two centuries is the experience of people who are constantly learning how to cooperate. This lies at the heart of what makes our culture appealing to others.

### h) A Northern Country

Finally, it cannot be repeated enough, we are a country of the north. Yet much of our foreign-policy stance is an assumption of the opposite. We falsify our image of ourselves and our culture by speaking like a nation which begins at the latitude of our major cities and spreads south. The vast majority of our population may live in these cities. But our country lies to the north of them. And it is that north - its riches - which finance the country and provide much of its mythology.

To portray ourselves as the product of riches without including the country which produces them is a profound form of alienation.

We do take initiatives in the north; but they are all too often hesitant and uncoordinated.

For some time we have been hesitating over the creation of an Arctic Council. Why? Because the United States hesitates. But we are the Northern nation. Instead of holding back until we can redefine our agenda enough to satisfy the American agenda, we ought to press ahead with the other six countries and forge the Council in the image of ourselves and of other nations who share our values in the north.

We must bring as many foreigners to the north as we can in our exchange programs. We must develop international air-links across the north. We must press our natural advantages in northern Russia. We must educate the world about northern pollution. (Much of it comes from those who complain about our trapping.) We must take the lead in Northern scientific research and in cold-climate technology. We should be developing language-training centres for circumpolar languages in our Northern cities. These and other actions are the basis for viable life in the north - for Inuits, Dene and those who have come from the south.

In other words we must demonstrate that this north - most of our country - is Canada and that we can project our vision of it.

In what way is this a cultural question? Culture is a form of accurate living memory. We are the great Northern nation. We must act like it.

## II. GENERAL FOREIGN POLICY CONSIDERATIONS

### a) Attitudes

It is important to avoid falling into what might be called the prevailing fashionable fatalism attached to public policy and in particular to foreign policy.

"Globalization" and "financial cut-backs" lead to an inevitable "lack of manoeuvrability." This phrase or phrases like it are on everyone's lips. But received wisdom is nothing more than a shield for those who wish to avoid the responsibility of thinking and acting.

This particular generation of received wisdom - the fatalistic generation - is the product of an over-reliance on a technocratic or expert approach in which there is an obsession with large abstract themes and methodology. All that then remains open for discussion for the citizenry and their politicians are the particularities of procedure.

The pessimism attached to this "big" approach incapacitates the policy leaders who should be concentrating on building long-term alliances, taking active leadership roles on the international front and applying themselves to the straightforward practicality of most of our needs and problems. Most of the solutions to our problems lie in the use of imagination, originality and an ability to get down to concrete hard work. Not in expert management.

Curiously enough the fatalistic moans, which come from many in the great pools of consultants, economists and political scientists, seem to betray a basic lack of sophistication when faced by the realities of international affairs. They talk about how globalization creates inevitability. Then talk about the disorder brought on by the end of the Cold War.

If you put these two contradictory tendencies together, what you have is an extremely fluid international situation. That fluidity means there is a great deal of ground to be gained by a medium-sized nation willing to use its imagination and to build new international alliances based on practical shared interests. To do this they need to be fast and aggressive, to identify and take leadership positions, to indicate direction when so many are milling about in confusion.

A large number of Canada's international interests, concerns and problems are shared by many other countries. In several areas, particularly that of culture, there are cultural alliances which could help us to accomplish what we need to accomplish.

As for the lack of funds, this often disguises a lack of either desire or will-power. Yes, funds are short, but, as the saying goes, you get nothing for nothing. And cultural policy is one of the cheapest areas in government. Considering the important role that it plays in national and international policy, it is also dramatically and even irresponsibly underfunded. In spite of operating in conditions so unfavourable as to be unprecedented in the developed world, it already more than pays its way in direct and indirect terms.

What is more, there are dozens of things that can be done - some requiring funds, some merely a change in approach - which would normalize the conditions in which our culture operates at home and permit it to make its full contribution nationally and internationally. The sums involved, even at their maximum, are a minor event in budgetary history. What is needed above all is aggressive, practical and clever thinking, along with tough application of policy. And above all what is needed is neither fatalism nor false optimism, but a calm understanding that a great deal can and must be done.

### b) FTA - NAFTA

Received wisdom has it that culture was excluded from these agreements:

"1. Cultural industries . . . are exempt from the provisions of this Agreement."



However, the following paragraph appears to reverse this exemption:

“2. . . . a Party may take measures of equivalent commercial effect in response to actions that would have been inconsistent with this Agreement but for paragraph 1.”

In other words, we have formalized a mechanism for our own punishment should we take active cultural measures to solidify or strengthen the position of our industries. These are the measures which are necessary to give them the financial strength to export effectively.

It may be that paragraph 2 does not mean what it says. If so, what does it mean? It seems to create a mechanism by which action in the cultural sector will lead to retaliation in, for example, the steel sector. This situation needs to be clarified. Certainly, since the signing of the FTA there have been no significant cultural initiatives.

If this section is the trap which it appears to be, then the government must begin formulating a policy to deal with it. Otherwise it puts a severe limit on both national and foreign cultural policy.

### c) National Policy

There is a general tendency to think of “foreign policy and culture” as a matter of what can be done abroad - sales, distribution, image, influence, export earnings, etc. But of course other countries also have foreign policies and what they do abroad is the other half of the foreign policy-culture question. Their sales here; their distribution, image, influence here; and their draining of earnings out of Canada.

In the case of Canada the pear is not cut in half. Our remarkable cultural successes abroad do not reflect a majority position for our own culture in our own country/market. And the greater the success of other people’s cultural foreign policy inside Canada, the weaker our own industries. If, as is the case, much of this inequality is not a matter of competition and quality, but of a dysfunctional internal Canadian structure, then we are at a permanent disadvantage. Quite simply, our industries are denied the financial reserves necessary to export vigorously. And our population

does not receive a reflection of itself from the culture available to it. This is, to put it mildly, confusing.

It weakens Canadian efforts in a whole series of areas. It makes it difficult for the citizen to understand what its own interests are, because other people’s interests are constantly presented to them as if they were our own.

Therefore, to attempt to build a new, vigorous foreign cultural policy without addressing the situation inside Canada would be naive. For example, to expect the film industry to be active and aggressive abroad, when industry structures leave them 4% to 6% of the national market, would resemble a child running away from home, not a national policy.

In other words, the cultural foreign policy of Canada must begin with a widespread beefing-up of and sometimes revolution in national policy.

### d) International Cultural Alliances

The received wisdom which seems to have developed in Ottawa, in particular over the last decade, is that the general international movement towards freer markets of all sorts means that we must be extremely careful, even discrete, in our attempts in cultural national policy to use “affirmative action.” Our approach seems to be that we are the odd man out.

This is an inaccurate picture of the world. It results in part from a self-hypnotizing obsession with what happens south of the border. Our discretion has become psychologically clinical since the signing of the two hemispheric trade agreements. This may be either because our officials know what the cultural exemption means or because they are frightened to find out (see 2b).

The reality is that many other countries are to a greater or lesser degree concerned about a form of cultural free trade which translates into the domination of three or four players. This is true in many parts of Europe, Africa and Asia. We have a great deal to gain by forging aggressive and vocal alliances with them.

For example, when the French led European dissent over film policy at the conclusion of the GATT negotiations, we were not publicly part of the argument. We may or may not have been hard at

work behind the scene. But we were not seen to be there when our natural cultural allies were fighting a very tough battle in an area where our own battle lies ahead.

The Americans will not thank us for our silence when and if we decide to do something about our own film policy. Nor will the Europeans feel any obligation to support us.

In other words, we must begin building international alliances for more serious cultural actions.

### **e) Relative Markets**

There is a chronic tendency both in the cultural community and in government to consider the U.S. market as the most important to penetrate, and often as almost the only market worth penetrating. This is true of English Canadians, but Francophones sometimes seem even more mesmerized.

Proximity, population size, language and the American cultural penetration of Canada are the four primary explanations. Interestingly enough, despite the "cultural exemption," the two trade deals have accentuated this obsession.

The reality is that in most cultural sectors the American market holds no more financial promise than many European markets. The reasons are simple.

- Per capita, the consumption of culture in the United States is far, far below that of most European countries. In very general terms, it is often 5 times lower in the United States. In many areas the German, French, Spanish, Italian and English markets are of more or less equal value.

One example. A mid-list best seller on the New York Times Bestseller list is often about 40,000ts

hard-back books. Very few books reach that level - a handful in a population creeping towards 300 million. In Germany or France or Italy or Spain, 40,000 is a relatively common level for a mid-level best seller.

Part of the explanation for this differential is that the United States has a small middle/upper class

and serious problems in its public education system, while much of Europe has become essentially middle-class and has relatively healthy public-education systems.

- The United States is big enough and divided into enough competing regions that, culturally, it operates as a continent which has little need for or interest in outside influences.
- The United States is deeply nationalistic. It simply has little interest in other cultures. And this nationalism creates a natural and invisible trade barrier which legislation can't touch. The European nations named above have had a growing interest over the last half century in what happens elsewhere. They have large translation programs, many festivals with international orientations and a welcoming approach to other cultures.

The point is that we have a far better chance of exporting much of our creativity to these countries than to the United States. That doesn't mean we should ignore the American market. But it does mean that we should not become obsessed by it, and should put much of our efforts in other directions.

## **III. GENERAL PRACTICAL CONSIDERATIONS**

### **a) Culture Committee**

One of the reasons for the confusion in our cultural efforts abroad is that there is no clear sense (inside or outside of government) of who is doing what. The standard response is to argue that responsibility should be grouped in a single Ministry.

The result of this attitude has been a certain amount of sterile manoeuvring over who should have what and who should take the lead. In reality this diversity may well be a positive factor and even a dynamic in our cultural policies.

Rather than worrying about gathering or losing powers it is far more important to produce cooperation between the different players. And



culture, of all sectors, is the one most driven by creativity, risk-taking and structures outside of government. The dozens of programs and policy debates buried inside government structures must be made as visible as possible.

One way of encouraging public cooperation would be the creation of a Cultural Foreign Strategies Committee. This would include the relevant Ministries (Foreign Affairs, Heritage, Industry), the Heads of key arms-length cultural bodies and NGOs. Above all, it would include a healthy selection of leading artists (painters, directors, writers, etc.). These, after all, are the people who produce culture and who know how the market works here and abroad. The committee might total 15 to 20 people.

Such a committee should be essentially political. It should not work from briefing books and complex agendas generated by Ministerial sub-committees. Nor should it include consultants or more than one or two academics to cover the education aspects.

Its purpose would not be administrative. Nor would it attempt to be executive. Rather it could gather twice a year, for example, over a weekend, to attempt to make sense of what cultural foreign policy is doing and what it isn't but should be doing. It would serve the purpose of clarifying, exposing weaknesses, developing strengths and encouraging a general national cultural strategy abroad. In other words, it would serve as an informal coordinating and idea-generating committee, linking government and the cultural community, but also linking the elements in government.

## **b) Program Information**

There is no concise and public idea of what government programs exist in the area of culture and foreign policy. They're not secret, but nor are they laid out annually in any clear way.

The debate over what departments should have what cultural responsibilities is a false debate so long as the public at large and the cultural community and, for that matter, the government itself are fuzzy over what is currently being done.

Many programs seem to have their finances designed on the backs of envelopes and the details involved are understood by only a small number of civil servants. There has never been a clear, integrated government statement. However, successive attacks from the political level on the value of cultural programming have created an increasingly defensive, chop-and-save-what-you-can disorder.

Whether we are concentrating on the appropriate areas, missing areas completely, duplicating, or whether simple acts of coordination could improve what is being done, is unclear. What's more, it is difficult for those in the business of producing culture to make good use of these programs if there is no clear understanding of what they are. In such an atmosphere it is virtually impossible for those who use these programs to make sensible suggestions for improvements.

The simple solution to this situation would be an annual government booklet, laying out by arts sector all of the programs offered by all departments. This should include both the department (Foreign Affairs, Heritage, Industry, etc.) and the arms-length organizations (Canada Council, Telefilm, etc.).

This booklet would indicate the purpose and conditions surrounding each program (as well as the size of it), details on application, and an indication of what had been done in the previous year. In this way, people would understand how many individuals or organizations have been served.

As to whether the current distribution of programs in different bodies is appropriate, this would become far clearer after a year or two of such a consolidated description.

It should be noted that the provinces also have a maze of programs, which are also unclear to the public and the cultural community. It would be extremely useful if they could cooperate in such a venture, even if it involved a separate booklet.

Arguments over which level of government should do what are nonsense, when it isn't clear what they have chosen to do with the powers they currently possess.

### c) Annual Pictionary of Canadian Culture

A practical way of helping Foreign Affairs to project a sense of Canadian culture would be to produce an annual illustrated dictionary of important cultural creations in the preceding and upcoming year.

This would be written by a single, well-known creative figure (a playwright, painter, writer, film director, etc.), preferably someone who has already won an international reputation. Each year a different individual would be asked. Not an academic or a consultant or a committee.

The book might consist of 200 entries, 200 words each. It would include books which particularly marked the year. Or plays. Or films. Or exhibits.

The uses of the book would be:

1. To give those diplomats not versed in culture a topical and exciting handle on how to talk about their country.

2. Something up-to-date and relevant to give to foreign journalists, cultural figures and political figures visiting Canada.

3. A useful tool for diplomats when dealing with foreign festivals.

4. The fact that this book had been written by a well-known cultural figure would give it a value of its own and make it of interest in the long term. Sending a creator off to produce an accounting of the country's most interesting activities over the year couldn't help but produce an original, opinionated point of view. It would also produce interesting, probably unexpected views of the country's culture.

5. This booklet might also have commercial possibilities. It might be published in cooperation with a mainstream publisher.

Apart from English and French it might be worth translating such a book into other key languages (Spanish, German, Japanese)

## IV. GOVERNOR GENERAL

This post is intended to be the non-political representation of what Canada is. It was clear from the first Canadian Governor-General that it was a post which should be used in encouraging culture. It is no accident that a whole series of cultural awards are the Governor General's. Since then the post has been expanded so that the Governor General travels abroad "representing" Canada.

These elements lead to a number of conclusions:

1. No one should be named to this post who is not perfectly bilingual.

2. One of the qualifications in choosing a Governor General should be an already demonstrated commitment to culture so that the post will be used to develop Canadians' sense of themselves.

3. Rideau Hall should be used much more as a showcase for Canadian culture.

4. The Governor General should be much more involved in gathering together visiting cultural figures and Canadian cultural figures. This is a proper marriage of prestige and culture and is done very effectively by Presidents in many countries (France and the Czech Republic among others). This has the effect of focusing foreigners on the culture of the country. The international reverberations of a cultural Governor General could be considerable. Those of a protocolaire Governor General are zero.

5. In other words, we must move away from the banalized politicization of the post. And we must avoid a sterile protocolaire model. This is a country whose culture is full of effervescence and the most appropriate public figure to be seen actively celebrating it is the Governor General.

## V. HERITAGE/«PATRIMOINE»

It is difficult to imagine how a department called Heritage or «Patrimoine» could contribute to a youthful, energetic culture, let alone to the foreign policy aspects of it.



The department of culture and/or communications was rebaptized Heritage/Patrimoine by a government devoted to stripping the federal government of most cultural activity except the responsibility for such things as museums. And, indeed, the words heritage and patrimoine both indicate that culture is in the past, inoffensive, devoted to simplistic patriotic activities, and preferably made up of bricks and mortar.

It may appear picky to focus on the mere name of a department. But the name indicates intent. That is why concepts such as Newspeak and propaganda have been important in the 20th Century. And names affect the expectations of the public served, as well as the civil servants' understanding of their mission. It would take little effort to restore a name - such as Culture and Communications - which reflects the purpose of the department.

## VI. FOREIGN AFFAIRS

### a) Role of Culture

Foreign Affairs has been reexamining the role of culture in its departmental mandate with the help of The Honourable Serge Joyal. The underlying assumption in this reexamination seems to have been that culture is currently treated as a marginal sideline of foreign policy when it ought to be recognized as having a central role in its own right.

Mr. Joyal's preliminary comments indicate he will be recommending that culture be identified as one of the three fundamental missions of Canadian foreign policy. He also seems to be moving towards models such as the British Council and to the grouping of Canadian cultural services in a handful of concentrated centres spread strategically around the world.

These three ideas - the fundamental mission, the beefed-up and reorganized Arts Promotion Branch and the concentrated cultural centres could well be positive steps in the right direction.

At the same time, their success would depend on a number of factors:

- With a cultural affairs budget sinking down towards \$4 million, there simply aren't the sums necessary to carry out a fundamental mission. It is therefore essential not to enter into a process in which a recognition of importance is rendered illusory by fiscal structures. Culture is a fundamental of foreign policy. Budgets must therefore be altered to recognize that reality.

The senior position in such a directorate would have to be at the ADM level.

- The British Council or Goethe Institute or the directorate model would help to focus attention inside and outside the department on the role of culture. However the small quantity of centres and of cultural attaché posts means that it could sink into the status of an isolated ghetto. Arts promotion is not now a mainstream career option in the department. A change of this sort should be intended to make it mainstream. To carry out a cultural foreign policy the involvement of the rest of the department is essential. I will deal with this in the section on Foreign Service Officers (see 6b).
- The idea of gathering services might prove to be a way of combining forces. But it could also sink into little more than a way of bureaucratically justifying the cost of cultural centres while deflecting the centres from an aggressive role.

I make this last point because we mustn't forget the contradiction between the diplomatic approach and that of culture. Culture depends on creativity and salesmanship. Bureaucratic hierarchies play no useful role.

Foreign Affairs, quite naturally, values discretion, often secrecy. It is justifiably hierarchical, but over the last few decades has become, not so justifiably, increasingly hierarchical and administrative. It's justifiable nervousness about diplomatic error can make it unjustifiably favourable to what might be called "representational" culture; an approach which doesn't work. It is interested in reporting lines. These are irrelevant and damaging to cultural

affairs. Culture is not about administrative control. That isn't what makes culture saleable or popular or art.

I mention these elements not as a criticism but in order to be realistic about the attitudinal changes necessary if culture is to be treated as a fundamental mission.

A few small examples of situations which need to be dealt with are:

- Cultural attaché travel-entertainment budgets are so low that they can't possibly carry out their missions of selling culture by getting out of their offices to develop long-term relationships with festivals, theatre companies, museums, etc.
- Cultural officers need to be in constant direct contact with the cultural community in Canada in order to know who is who, how it works, what is happening.

This means the expense of regular communications, but also of travelling to Canada regularly.

One departmental change I will deal with in the next two sections is that careers be restructured so that cultural officers divide their time between foreign posts, Ottawa and being placed in the cultural community in Canada.

- Cultural officers do not meet on a regional basis. In Europe this makes no sense. All cultural officers in Europe should gather at least twice a year in one of their embassies to discuss programs, policy, and to develop regional strategies.

Ottawa is not necessarily the right place to originate strategies.

- Cultural officers do not meet on any regular basis in Ottawa with each other or with the cultural community.

Cultural policies are particularly complex. They cannot work without a high intensity of group effort.

- Finally the current system revolves around the classic Foreign Affairs' posting system. Almost every departure and arrival turns into a fresh start. This simply does not reflect the local long-term building of relationships which is especially particular to the cultural world. Memory and continuity are key.

## **b) Foreign Service Officers - Characteristics**

Over the last two decades many foreign service officers at all levels have made extraordinary and often successful efforts to advance the cause of Canadian culture abroad. In doing so they have strengthened Canada's image and had a qualitative and commercial impact on culture. It cannot be said, however, that this has been part of an organized departmental or governmental strategy. It has been more personal initiative than anything else, without the expectation that they would be thanked by the structure or that their careers would be advanced.

There has been a gradual evolution over the last two decades in what External Affairs looks for in its officers. The old humanist-generalist profile was abandoned in favour of a theoretically modern technocratic-manager profile. The dispassionate systems man was to accomplish foreign policy miracles through structural expertise.

Curiously enough this approach missed the key point: modern communications make systems expertise and information-gathering rather secondary in foreign policy. What was needed were men who could develop long-term relationships around the world and act as effective salesmen. In both cases what was needed was extensive and sophisticated levels of political, social and cultural understanding and very concrete skills in, to put it bluntly, selling. The technocrat, caught up in the hierarchical, abstract power struggles of complex administrative structure rarely possesses any of these skills. They are a model dangerously out-of-date.

What makes a diplomat successful today is a practical sense of Canada's culture, society and business combined with the ability to penetrate the society (not the bureaucracy) of the country in which he/she is stationed.



Those who succeed know the local culture, go to the theatre, read the new books. In most European cultures in particular, the elites who matter tend to read a lot of fiction and to participate in their culture.

Most of our diplomats would operate in this way, but again their own structures don't reward or encourage such an approach. What's more, the system has rewarded many who literally disparage culture as an irrelevant irritant which costs money and at best offers an entertainment possibility.

If we are to refocus our foreign policy on three fundamental missions, it must be realized that these are not three water-tight compartments. And culture penetrates all three. It is a value in itself. It is the image of a country. It is also a valuable trade good.

We must carefully rethink the values of the department so that they reflect the more cultured, practical needs of modern diplomacy and we must reward those qualities. This begins at the level of entry.

We must also think about simplifying the way in which the department functions, making it less hierarchical, less systems-oriented and more open to the society it represents abroad. As the writer Anthony Storr puts it: "Behavioural rigidity is the enemy of survival."

Given what international diplomacy now needs, the structure of FSO careers should probably be changed so that at least a quarter of every career is spent in Canada, outside of Ottawa, on loan or exchange to NGOs, provincial governments, boards of trade, corporations, etc., perhaps for periods of one to two years. Quite simply, I can think of no better way to equip them with a working, practical, evolving understanding of what their country is. But at the same time they could teach these Canadian organizations how better to succeed abroad.

In particular they should serve in the Northern half of Canada so that our foreign policy begins naturally to assume the profile of a Northern country.

### c) Cultural Officers

- It is difficult, almost impossible for an officer specializing in culture to do his or her job if they simply move back and forth between Ottawa and foreign postings. I would suggest that a third of their career be spent in the cultural community in Canada.

This could involve periods of 6 months or one or two years, in publishing companies, theatre companies, cultural organizations, etc. They could take part in the organization of festivals, work in provincial departments, export-oriented agencies and corporations, cultural NGOs.

This would work to the benefit of Foreign Affairs and the cultural sector.

- Given that we have senior cultural officers in a limited number of countries it is important not to isolate them from the rest of the department. Many young officers will have to deal with culture in smaller posts.
- Culture is among the most complex of sectors. It is based on high levels of cultural sophistication and long-term relationships combined with rapid turns of fashion. It therefore makes no sense at all to follow the classic posting patterns in which an officer may be sent to a senior position in a country the language of which he/she doesn't speak. And the culture of which he/she doesn't particularly know.

In these cases, at least the first two years will be wasted, while the language is learnt and the officer runs to catch up and tries to make contacts with people who don't have time to slow down for outsiders who can't keep up.

Cultural attachés should never be sent to a country if they have not already been posted there in a more junior position. They should never be posted unless they are linguistically and culturally fluent before going.

- Given how long it takes to establish viable relationships, cultural postings should be for not less than 5 years.
- Cultural officers must gather in regular regional meetings to develop strategy.

Culture is specific and concrete, not administrative. Strategy needs to come from concrete experience. These cooperative meetings would also make the rotation of officers less of a jarring experience for Canada's contacts in each country.

- Canada has been very well served by many of its cultural attachés. However it must be remembered (on the assumption that this policy review is moving towards a greater emphasis on culture) that this is not a meditative or discreet area. It is among the most aggressive sectors in society.

Those who make their lives in it - the creators, producers and distributors - live lives of high risk and competition - far tougher than in most straight business sectors. It is an extremely concrete business. Cultural attachés need to be a combination of agents and producers if they are to succeed. They need to be entrepreneurial, not because all culture can or will be profitable, but because beyond the act of creation all jobs in culture are entrepreneurial. If you neither create, produce, nor sell, you are a dead-weight.

#### d) Cultural Centres

The difficulty in making cultural centres work has always been the same. Governments, politicians, civil servants and departments of foreign affairs quite naturally have a view of proper action abroad which is careful, muted, respectful, diplomatic in effect. There is a tendency to prefer prestige and dignity. But culture works best when it is noisy, unleashed, unexpected, often shocking or outrageous. There is little place in it for dignity or care. It is the opposite of diplomatic.

For cultural centres to succeed they must be filled with people; people who come because they hear and talk about what happens there. There must be an open, free and easy atmosphere. More than welcoming, there must be a sense in the city where they are that these centres are exploding in one way or another.

The very existence in London and Paris of a security net at the door creates an atmosphere of

exclusivity and prestige, both of which are death to culture.

The two specific free-standing cultural centres in London and Paris, and the other facilities in embassies such as Washington, must be thought of in the context of the real culture in the cities where they sit. What makes a Parisian go to a cultural event? What ever it is, we must present our culture in such a way that we meet those criteria or there is no point in having a cultural centre.

A few generic suggestions:

- The two cultural centres in particular should probably have some sort of board or advisory committee. This should include leading local cultural figures interested in Canada, leading Canadian cultural figures who live in that city, a few Canadian cultural figures who have made breakthroughs in that country, and who could be brought over once a year, and a few local businessmen who are interested in Canada and culture. The current obsession with profitability might reduce this idea to a mere board of business sponsors. This would be a mistake. Culture is only secondarily a business. What makes it culture is creativity, not finance. The latter are dependent on the former.
- The cultural centres should concentrate on group events. It is rarely a good idea to organize solitary readings or even exhibitions. Events are far more likely to work if they tie in well-known local creative figures. Debates of two, three, four, around themes. Group shows comparing Canadian and local artists. Cooperative efforts with local galleries.

These events must not be determined by an irregular schedule generated from Ottawa. Regularity is a great drawing-card in the cultural world. And each city has its own rhythm.

Above all it is important to become known for specific events; not necessarily straightforward self-interested events. Annual public conferences on themes which go beyond Canada. At one time the Cultural Centre in Paris was involved in an annual international poetry and translation gathering which caught people's attention and focused attention on one of our strengths.



Being part of a thematic festival or event taking part across a city is a good way of reaching out. Above all, cultural centres must not be prestigious fortresses. They must be an integral part of the cultural life of the city and thus draw Canadian culture into the larger civilization.

- Paintings must be for sale when they are shown (see 10c).

Specifically on London and Paris:

#### London

It was a terrible mistake in the first place to move the High Commission from Canada House, Trafalgar Square to Grosvenor Square. Canada House is a landmark building at one of the best central visible addresses in London. It is identified with Canada. It is close to government offices, is in the centre of the cultural district and is on the way to the City.

Grosvenor Square is an anonymous building on a square entirely identified with the United States. In London, Grosvenor Square is the United States - the controversial Eagle on top of their distinctive building, the statues in the square, the place of anti-American demonstrations. By moving to Grosvenor Square, Canada lost its image, its presence. It is also an ex-centric address.

Canada House continues as a cultural centre, but is about to be closed. There are some 65 years left to run in its lease. It needs renovation.

The most sensible way to deal with London would be to negotiate an elevation of Canada House (which should be possible) and move the High Commission back in. Frankly, we can't get out of Grosvenor Square a minute too soon. If some minor services don't fit into Canada House, they can go to a cheaper address. Intelligently negotiated this should not be an expensive operation.

The cultural centre and tourism could operate on the first two floors, with no security, using the north entrance. This was once a back door. It now faces the main door of the new wing of the National Gallery. The back door is now a prime address for a cultural centre. Again, it ought to be possible to

negotiate the small improvements which would make this a larger more welcoming entrance.

If we are going to have cultural activities in London, to abandon a building and an address which most people would kill for would be, to put it mildly, incomprehensible.

#### Paris

The Paris Cultural Centre has always been in the wrong place. It is at a prestigious Ministerial sort of address, with no foot traffic and no relevant culture nearby. A few years ago it was almost moved to the centre of Paris and of the cultural district; a very sensible plan. This was inexplicably killed.

In spite of the difficult property market in Paris it ought still to be possible to design an exchange for a better cultural address.

If it is not moved, then remarkable efforts will have to be made to draw people to it. Certainly the building has good space, but it is hard to convince the public to come into that district specifically for one exhibit or event.

On the other hand, because we have good space and because Canadians, both Francophone and Anglophone, have won French publics and because in Paris partnerships are often welcome, there is a great deal which can be done. All the same, the building is in the wrong place and it is an unnecessary effort to have to bring people out of their way.

#### **e) Press Officers**

The job of a press officer in an embassy is to ensure that Canada is 1) correctly represented in the local media; 2) sufficiently represented.

This job has very little to do with the diplomatic approach or method. It resembles, if anything, that of the press attaché of a publisher or a film producer. Their job is to sell the image of Canada and this requires energy, sometimes aggressivity and non-conformist behaviour.

Many diplomats do this well. But the system does not encourage them. For example, I have often heard press officers say that they have missed some reference to Canada because the embassy does not subscribe to that newspaper or magazine.

This suggests that embassies do not subscribe to clipping agencies, probably in a gesture of false economy.

It also suggests that the officer has a formalized relationship to information. If embassies are too strapped to have wider-spread subscriptions (another false economy), then the press officer ought to spend an hour every day simply going through newspaper/magazine stands trying to find out what is being said and, often more to the point, what isn't being said and should be.

In fact, press officers should be in their offices as little as possible. They ought to be out seeing the press, talking to them, explaining, cajoling, encouraging.

Let me take a very specific example of where action is needed. Newspapers, magazines, television and radio are devoted to comparative graphs. These examine everything from temperatures in different cities to daily currency conversion rates. They are constantly comparing public debt levels, education levels, industrial production, divorce, infant mortality, sexual activity and so on. The tendency in the United States is to include themselves, a few Europeans and the Japanese. The Europeans do the same.

This is not a conspiracy. Nor is it the result of Canada not being important enough to be included. In almost all of these charts, less important countries (by population, economic activity, etc.) are included. In general, we are the only member of the Group of 7 to be left out. We are left out because there is an unclear perception of why we should be included. The United States occupies the position as the North American example. In international eyes, NAFTA is the United States. (Indeed, the United States acts internationally as if that were the case.) And we are not members of the more collegial EEC.

*The European*, now one of the most influential international weekly newspapers, is a prime and regular devotee of this approach. A single example: in the issue of 5-11 August/94, a public debt table including 17 countries did not include Canada. Surely, with the size of our debt, we have earned a place. The question is - did a Canadian press officer get on the phone to complain or encourage?

Are these charts important?

Those not present are absent from the imagination of the reader. Every time we are left off a currency convertibility chart it has an effect on people - from bankers to tourists - who are buying and selling currency. Every time we are left off a standard of living chart or an efficiency chart it is a small blow to our industrial role.

And when journalists come to write international analysis, much of it turns on what has already been summarized in hundreds of charts.

The job of the press officer is not to sigh or to wonder why. It is to get on the phone, have lunch, argue, complain, encourage. Their job is quite simply to make people take us into consideration by ensuring that our name and characteristics are present.

A corollary to all of this is that no press officer should be sent to a country unless they are completely fluent in the local language before arriving. Otherwise, they cannot do the job they are being paid to do - which is to read, listen and, above all, to talk.

### f) Long-Term Local Relationships

The most effective arm of Canadian interests abroad is the foreign student educated here who has returned home, and the foreign personality who has visited Canada.

Traditional diplomatic activity turned on the need for intermediaries in the absence of rapid communications. With that need in the past the tendency has been to concentrate on the relationship between technocrats. These administrative relationships have some uses. But they don't cause culture to flower or to be sold. They don't produce much in the way of foreign markets. And they have limited political value.

The most important contacts and friends we have in most countries are those who came to Canada to be educated or were invited in various guises.

There are apparently some 90,000 foreign students in Canada in a year. And yet our embassies keep no track of these graduates. They even keep little track of those who are sent on



official visits. One example: for a dozen years or so we brought some 6 enarques a year to Canada. When recently it was thought that it might be useful to see what had become of them (enarques after all have careers and power) it was found that no list had been kept. Another example: there are 4,500 Canadianists in the Canadian studies programs. What actual use is made of them?

The fact is that young people who come to study in Canada already belong to a minority in their own country who have some combination of brains and money. They go home and become businessmen, artists, civil servants, politicians. Most of them like Canada. Having lived here, they have some understanding of it. Most of them would be delighted to see their relationship recognized and developed. They are natural partners in all sorts of ventures.

Equally, journalists, creative people, businessmen and civil servants who have made the effort to accept an invitation and to take the time out of their schedule to come to Canada are natural allies. The point is not that they come, go home, write an article and then are dropped. The point is that their visit should be the beginning of a long relationship. But that requires an ongoing effort on the Canadian side. And it must be said that we rarely make that effort.

Long-term memory. Long-term relationships. Long-term cooperation. These concepts do not seem to be very important in Canadian foreign policy. And yet the effort required to create these things is what produces Canada's real friends abroad. Foreigners who know Canada can do a great deal more for us than even the finest diplomat on a 3- or 4-year posting. The diplomat's job is therefore to make sure that these opportunities are taken advantage of.

One practical act would be to appoint a junior officer in each embassy (in the medium and large embassies it would be a full-time job) to concentrate on identifying who all these natural friends are. Computers make it easy to build and maintain detailed information and to keep it growing in spite of the diplomat's revolving career postings. It is relatively easy to follow their careers, to categorize them by profession, to ensure that they are contacted regularly, and invited

periodically. When any section in the embassy is seeking a contact, this system would simplify the process; as it would for Canadians seeking contacts in their areas.

### **g) Touring - To Send Or To Bring**

There is no absolute choice to be made between sending Canadian creative people abroad and bringing foreigners to Canada.

But what is clear is that we do not put nearly enough emphasis on bringing people here. Sending people abroad works very well in precise circumstances - festivals and long-term exchange programs, for example. Sending not well-known Canadians to do a tour of readings before small groups is a proposition of doubtful use to the author or the country.

### **h) Bringing**

On the other hand, we can never bring enough people here - journalists, festival organizers, museum and gallery directors, publishers, agents of all sorts, music promoters, political groups, senior civil servants, and on and on.

The point is that a country speaks for itself. That Canada is a Northern country, with two official cultures and languages, an astonishing undeveloped north, a large indigenous population, an unprecedented mix of races and cultural origins, isn't really comprehensible to people who come from small, centralized, fully developed, mono-cultural nations. They don't understand until they've seen it. Then, in general, they are very surprised.

What's more, we have some 150 festivals in Canada. These are a focus for bringing in outsiders. The confusion which nevertheless reigns in national policy over the value of these festivals can be seen in the Harbourfront festivals in Toronto. This is the most important showcase in English Canada, yet for the last decade governments have undermined it through an irresponsible approach towards funding. They have seemed indifferent to its survival, and at best would have been happy to see it broken up. One element - the Harbourfront Authors Festival - is probably the most important literary festival in the world. In the international world of writing and publishing it is the event most

likely to be mentioned by foreigners. It receives no funding from Foreign Affairs.

Specifically:

- There is a need for the federal government to focus on these festivals; to support them in far more ways than money; to use them as focuses of Canadian culture.

There are, for example, other important literary gatherings - *le rencontre québécoise internationale des écrivains*, the Vancouver Authors Festival. There is a festival in the Yukon. There are the *Salons de Livres* - Montréal, Québec, Toronto (now third in importance), Saguenay, Outaouais. There is the annual meeting of the Anglophone Booksellers Association, which must be transformed into a more public, popular event resembling the *Salons de Livres*.

What doesn't exist is sufficient coordination between these events. When we bring people we should be sending them to several events in different regions.

- This is a general characteristic which should be applied as much as possible when we bring people to Canada. We must try to send them to at least two, if not three regions. Otherwise they get a very false idea of how complex Canada is.

This is particularly true of people from the three "colonial" powers. They often come with their own visions of a mono-cultural society and we must not play to that. The English should be sent to Lac St. Jean. The French to Alberta. The Americans to the North.

- Nor must we fall into the trap of encouraging foreigners above all to go to our great urban centres. Toronto, Montréal, Vancouver are exciting. But the world is full of exciting cities.

When the International PEN Congress was held in 1989 in Toronto and Montréal, a specific effort was made to take 16 of the leading foreign writers to Baffin Island. That is the image of Canada which remains with them because it is unique and because it is a true representation of what Canada is.

In general, when we bring people here, we should be putting less emphasis on the cities and on the south.

- We must also try to be original - seek out the unexpected. For example, there is an annual Classic boat festival each year in Muskoka. These are the most beautiful pleasure boats in the world, all built in Canada early in this century. It is not an enormous festival, but it is a real expression of a Canadian phenomenon and of how a part of Canada spends its summers. Large parts of the foreign press would be enchanted (that is the appropriate word) by the event and they would discover a whole way of life about which they know nothing (the lakes and cottages).

These are small images of Canada, but they are real, unusual and attractive.

- In our bringing of foreigners to festivals we should be putting our emphasis on what is new, experimental, original. I'm not suggesting that there is something wrong with more traditional approaches. It's just that we should not be obsessed by being the best at what is not proper to our experience. If we are, as so many people insist, a new vision of what a country can be, then we should be emphasizing what is new here.
- None of this is of any use unless there is follow-up when visitors go home. Short-term and long-term follow-up. Repeat visits. A sense that we are building allies. This is in good part the responsibility of the local embassy (see 6f) and it is rarely the case today.

## i) Sending

We need to identify key festivals around the world in which we want a Canadian presence and then concentrate on developing relationships with them.

This is in good part the responsibility of the local Canadian cultural officers. They need to be aggressive and they need to be constantly at these festivals and in the offices of those who organize them.



Some cultural officers already understand this and take these actions on their own. But we need more aggressivity; more getting out onto the terrain of the local cultural producers.

In order to be able to educate and convince these festivals, the cultural officers need a wide and constantly updated understanding of what is being created in Canada.

It must be said that the cultural budget as it currently stands scarcely allows them to leave their offices except on foot and certainly has no built-in method for educating and updating them.

Finally, it is important to repeat that most cultural events are based on long-term personal relationships. Cultural officers as currently conceived are usually therefore at a disadvantage.

## VII. EDUCATION

### a) Languages

One of Canada's potentially great advantages in Foreign Affairs (cultural, political and economic) is its encouragement of two official languages which remain the two most useful languages in international communications.

I say potentially because so far we have tended to treat them on both sides more as a subject of continuous internal debate. I am always amazed to hear people arguing over whether they must learn a second language. They are often the same people given to singing the praises of globalization. What they don't seem to realize is that the globe remains a linguistic puzzle. That speaking more than one language is a way to make more money in large export markets. The real question is what advantages can we develop internationally with our two languages. More to the point, those who wish to succeed in the foreseeable future, particularly in business, will do better with three languages.

A great deal of progress has been made in English Canada. There are now 300,000 Anglophones in immersion schooling in 2,000 schools throughout the country. This is a remarkable figure; the equivalent of 600,000 students being educated in French in England, or in

English in France. Yet very little effort is being made to take advantage of their qualities. Business rarely seeks them out, in spite of its theoretical devotion to globalization. Neither federal nor provincial governments make more than perfunctory efforts to make use of them. In Québec the English-speaking surroundings ensure a continued high level of bilingualism. But again insufficient use is made of it and the schooling system does much to discourage these skills.

The federal government should be concentrating on the practical applications of bilingualism in all of its international efforts. They should be pressuring business to make use of this natural advantage. They should be pressuring the provinces to increase language training and to make serious strides towards third language education. A great deal is said about the need for improvements in education to relaunch our economy. Language is central to export success. The provinces have an obligation to the citizens to develop that training.

It should be added that our development of immersion schooling has turned Canada into one of the most advanced countries in language-training methods. This should be capitalized upon. There are tens of thousands of people around the world eager to learn English and French. This is a market in which we are more than competitive. It is a matter of concentrating on how to take advantage of it. For example, the set language-training programs of the Public Service Commission and our use of the *bain linguistique* are already drawing people's attention elsewhere in the world. We could be aggressively selling these programs. We could also concentrate on bringing people here for training.

### b) Post Graduate Education Abroad

This has always been a Canadian pattern but it has too often been concentrated in Britain, France and the United States. Just as foreigners educated in Canada can become a long-term arm of Canadian interests, so can Canadians educated abroad at senior levels. But it is not in these three countries that we are in greatest need of levers.

What we need are better links with other parts of Europe, with Asia, with Latin America. These are places where our role can be less limited by the

colonial fixation. These are places which can provide our foreign policy with balance and so should be encouraged. Unfortunately the tendency towards concentration of efforts does exactly the opposite. It throws us back onto the old narrow relationships.

### **c) Imbalance Between Education and Culture**

It makes little sense that some three-quarters of the Foreign Affairs cultural budget is in fact for academic relations. I do not mean by this that the \$10 to 12 million in scholarships are a mistake or that the Canadian Studies program of about \$4 million is a failure. But if we are talking about culture and foreign policy then it must be said that this represents a serious imbalance.

For example, that approximately the same amount (\$4 million) is spent on Canadian Studies as on all cultural efforts makes no sense at all. Culture, as I have said, is creation, production, distribution and consumption. The study of culture comes a very distinct fifth in order of importance. In fact it is not culture, except by indirection.

I'm not necessarily suggesting that Canadian Studies should be cut. But look at another, smaller program - Youth and Personality Exchanges. It has been cut, but at last year's \$400,000 level, \$60,000 went to youth and most of the rest went to academics.

My sense is that public structures are comfortable working with academic structures. There is something comforting, concrete, administrative about them. Especially when compared to the complex confusing world of culture.

But why is a program of cultural personality exchanges dominated by academics? What we desperately need to do is insert more and more of our creators into international cultural situations where their peers and the public can get at them. Sending academics about to talk to each other is of far less importance and of little relevance to culture.

This same tendency can be seen in many Canadian Studies conferences where the number of creative people is small while that of academics is large.

The general point here is that the emphasis seems to be wrong. It is not on culture. And if culture is to be treated as an essential mission then the necessary budget increases must come in the area of culture itself, not of academic studies and exchanges.

### **d) Scholarships in Canada**

This is an important part of our foreign policy, provided that there is some sense of what sort of areas we are encouraging study in and provided that we follow up these scholarships by keeping a relationship with the student who returns here.

It is unfortunate that we seem to be cutting back on Commonwealth Scholarships and reciprocal awards - that is, student exchanges - with other countries. At the same time we are developing unnecessary programs with the United States. These are unnecessary because we are already sufficiently exposed in that direction. Again, we need to develop more balance in our relationships.

### **e) Canadian Studies Program**

There seem to be very mixed views as to how successful this is. With the years, it may well be fleshing out, but many in the cultural community remain sceptical. It is a worthwhile effort if it really does create a community of interest. But again, approximate comparisons are troubling. Some \$890,000 is awarded for faculty research. That is about the same as the total Foreign Affairs efforts in the visual arts and literature/publishing put together. Surely it is more important to present to the world a living culture and those who create it than to deal with culture indirectly in small classrooms through study. What we need is not more analysis of Canadian literature but more books in bookstores.

This is not necessarily to suggest cuts in the Canadian Studies Program, but it ought to be very closely monitored and it should not be an area to benefit if more money is put into our cultural effort.

### **f) Exiled Writers**

I have not dealt with the Social Science and Research Council here, but one specific suggestion is in order.

Canada presents itself and is known as a haven of free speech and an advocate of social justice.



Both our government and organizations such as PEN CANADA play a large role in international movements on these subjects. And yet when the many writers or playwrights or other intellectuals, who flee their countries to escape danger or prison, look around for haven, they find none in Canada. That is, our government is quite fair and open in letting them in. But once in, there is no structure to help them. As a result, creative people whom Canada has helped while they were in trouble in their own countries, end up fleeing to Britain, France, Sweden, even the United States.

This is in large part because the universities in those countries find places for them. Those of us who have been involved with these cases in Canada know that there is little desire in our universities to make room.

This is surely an area in which the SSRC could play a role. A small series of annual grants (for example, \$35,000 per writer) tied to universities would play an important role in making our protestations on the subject of justice into a reality.

### **g) Selling Canadian Education Abroad**

I have already talked about the importance of developing long-term local relationships and of encouraging foreigners, particularly from outside of the traditional triangle of the United States, France and Britain, to come for their education to Canada. It follows that we should be selling our higher education to foreigners. But to do this effectively we need a clear strategy on areas of concentration - both intellectual areas and parts of the world. Universities and provincial governments need to develop those strategies with the federal government. They will not appear spontaneously.

This does not seem to me to be an interference in provincial responsibilities. Rather, it is a matter of foreign policy and international commerce. We all have a great deal to gain from building up a community of Canadianophiles around the world. And of course, we have the advantage over most other countries of being able to offer all education in two key international languages.

The money earned directly in this way is probably not a primary concern. But the effects of

the long-term relationships, as I continually repeat, are the real purpose of such education strategies.

## **VIII. BOOKS**

The written word illustrates perfectly the Canadian situation. First, it is an area of astonishing success. Some 20 writers - Anglophone and Francophone - have won large publics outside of Canada. This involves translations into a dozen or so languages and healthy sales. If you add in the playwrights, the figure is perhaps 25. Many foreigners, when they think of Canada, think first of these writers and books. This is what they know.

Such penetration represents a far greater success than most other countries have achieved. Germany, Italy and Spain would be hard put to match this level of successfully exported writers. Even, if you look at the younger generation, Britain or France, outside of their own language, do not do better.

Yet this success is not matched by publishing structures at home and abroad which can, in a sense, exploit the situation. It is not simply a matter of selling more of that successful group. As with other countries, they are the vanguard for a whole school of Canadian literature. And only an adequate production-distribution system can take advantage of that. To a great extent that requires appropriate and adequate regulations and public-private cooperation. It also means facing up to the unpleasantness which changing the current situation will involve. Foreign policy is an extension of successful internal policies or it cannot succeed. Widespread success abroad is dependent on success at home.

What follows are a few examples of where opportunities and problems lie.

### **a) Translation Grants Program**

There are two translation programs run by the Canada Council. Both have been highly successful, have contributed in a direct and practical way by helping to make Canadian literature available abroad and are suffering now, at the moment of their greatest success, because of financial cut-backs.

The first - the Translation Grants Program - finances translations of Canadian books from English to French and French to English. Between 1972 and 1994, 1,362 books have been translated. The annual budget was cut by 10% in 1993-94, to \$435,000.

Demands for grants outstrip the budget. The translation rate of 10 cents per word has remained stable since 1984.

It is obvious that this program plays a key role in introducing Anglophone culture to Francophones and vice-versa. However, it also plays an important foreign policy role.

English and French remain the two most important languages in international literature. The translation of a book into the other official language of Canada also makes it accessible to the other international market. This can be accomplished through the selling of foreign rights or through distribution (see 8c).

This program has a direct impact on our internal culture and economy as well as on our international image and export sales. It is neither abstract nor theoretical. It has a direct impact on readership and sales. If we are serious about our culture at home and abroad there is every reason to increase its budget.

## **b) International Translation Grants**

The second translation program run by the Canada Council translates books from English and French into foreign languages.

Between 1981 and 1994, 528 books were translated. However, the program is now in crisis. It has been cut back along with the other programs of the Canada Council. Also an annual grant of \$80,000 from Foreign Affairs has been cut back.

This comes at a time when the work of Canadian publishers at book fairs, the experience of this program and the growing popularity of Canadian literature around the world have led to an increase in demand. In other words, budgeting restraints are strangling the success which people have worked hard to produce.

There is already talk of mitigating the circumstances by modifying the program so that

foreign publishers must pay part of the translation costs. Given the growing market for our books this is probably a sensible move.

It should also be noted that authors are far happier not to use this program if foreign publishers will pay the full costs of translation, as many of them do. However this is not always possible. This program gives Canadian literature an economic advantage over others on two specific points: 1) when an author is breaking into a new market and does not have an established public, and the risk is therefore at its highest; 2) when a book, although of importance, presents particular economic problems brought on by translation difficulties or length. It may be that the program will have to concentrate more exclusively on these sorts of priorities.

Nevertheless, this is a concrete tool which places Canadian books in international markets where they stand a good chance of winning a public. It is therefore a very important program which deserves a special funding effort to increase rather than decrease its budget.

## **c) Distribution Agency**

One of the greatest difficulties facing published Canadian books is how to reach foreign readers; that is, how to be available in their book stores on a regular basis. We have a large quantity of books which could win international publics but are at a disadvantage because we have an insufficient distribution system. On the other hand, large foreign publishers are able to distribute around the world large quantities of their books which may or may not be of quality or interest. Their advantage is their distribution system. Theoretically, Canadian publishers' problem is that they are not large enough to create and support such a system.

There are two types of markets.

First there are the other French- and English-speaking countries, such as France, Belgium, Switzerland, the United States, Britain, and Australia. Many Canadian books reach these countries through the simple sale of subsidiary publishing rights. The Programs which enable Canadian publishers to attend international book fairs are helpful on this front. However the rights to many books will not be sold abroad although their



quality and/or subject might well win them readers. These are the simple facts of the extremely complex publishing industry. Large publishing groups in the other English- and French-language countries deal with this problem by simply distributing those books abroad through their local distributors. In many cases these export markets are the difference between loss and profit. For example, American publishers often calculate the Canadian market as the extra 10% which makes a book worth publishing.

If this profit margin argument is true in France, Britain and the United States, it is doubly true here with our smaller market. And yet most Canadian books are, to all practical purposes, unavailable in these countries unless subsidiary rights have been sold.

It should be noted that we do have one advantage over the others, providing that it is used aggressively. Our two official languages with our translation program provide Canadian books with a natural entry into both of the most important languages in international book publishing. The problem still remains of how to then distribute those translated books outside of Canada.

The second market includes all of the non-English- or non-French-speaking countries. And, indeed, the English-speaking countries for French-language books and vice-versa.

In almost every major non-English-speaking city throughout the world there will be one or more English-language bookstores. Equally, in almost every major non-French-speaking city throughout the world there will be a French-language bookstore. This is a large and growing market. Their clients are usually among the most influential people in that city. Canadian books are rarely available to these stores. If the storeowner wants a book by a Canadian author they are generally limited to ordering one from the English, American or French publisher who has bought the rights, if the rights have been sold. This is an export loss for Canada.

The problem in all of these cases is distribution. The solution is to create a commercial distribution company which, by acting for a large number of

Canadian publishers could reach the necessary size and cash-flow.

Some Canadian publishers already have more or less successful distribution agreements in Britain, the United States and France with local publishers or distribution agencies. I say more or less because the size of the agreement means that they are neither the primary nor the secondary concern of the local distributor.

The Literary Press Group has established an interesting agreement with a distributor of Alternative Presses in the United States. As a result they have seen their exports grow in the first year from \$25,000 to \$250,000. In the second year it appears that the figure may double. This government-supported program demonstrates that there is a void waiting to be filled.

These agreements are small examples of what could be accomplished on an international basis if we had a single-source distribution agency. The development of communications through fax, computer and CD Rom make it increasingly easy for smaller groups to organize widespread distribution. A single-source distribution agency would quickly be known in the international bookstore, agency, wholesale business. People would know where to turn when they wanted a Canadian book.

A sensible organization would be part-owned by publishers, part government-owned. It would require government funding for perhaps five to seven years, but there should be other financing groups who could be interested in participating.

The simple act of organizing how and what we offer to the international market would be an enormous step forward. The company would need a small, young, aggressive staff in Canada, who would understand how to make the most of the new communications cataloguing and information methods and who would organize an ordering structure around consolidated shipments. Perhaps a two- to four-person operation in Paris and/or London with, perhaps, some warehousing system. That would be the first step.

There is no reason why foreign-owned publishers established in Canada, who have a Canadian publishing program, should not participate with their Canadian books.

Such a distribution system could also include Canadian literary magazines and quarterlies which, once in the magazine section in bookstores, become a tool for selling Canadian books.

As to whether such a company would be profitable after 5 to 7 years, the answer is perhaps or probably. More to the point, Canadian cultural exports would be developed and with them Canada's profile abroad. The normal result would be a fallout of other benefits in a variety of areas. This situation would also help Canadian publishers to increase their print-runs to the break-even level. It would also help Canadian publishers to organize themselves in a strategic manner to deal with both internal and external markets.

#### **d) Monthly or Quarterly Book Newsletter**

It has become common now for large publishing organizations to produce monthly newsletters aimed at the reader and distributed to bookstores around the world.

These are intended to supplement the review pages of newspapers and magazines. They are therefore written positively to draw attention to the publishers' books, but at a high level of discussion, rather than as simple advertising.

Bookstores are happy to have them because they inform the reader.

While most of the Distribution Agencies' work would be done with the tools of modern technology, the production of such a newsletter would be the logical outcome of such an organization. They, after all, would know what orientation to give it and how to distribute it.

#### **e) Literary Agency**

There are literary agencies in Canada. Many Canadian writers and publishers also have literary agents abroad. However this still leaves a large gap and many of the current international arrangements of publishers do not serve them well.

A further possible aspect of a Distribution Agency could be an arm devoted to the selling of rights. This does not necessarily mean competing with Canadian agents. It could mean working with many of them as a possible international arm. It

could also mean working with foreign literary agents.

The point quite simply is that the large and successful production of books in Canada is inadequately served by the agency system as it currently exists. This would be an opportunity to concentrate the focus abroad and to reach profit-making levels.

The underlying assumption here, as with the Distribution Arm of the Agency, is that it would be run as a private business in the book trade, where those who are energetic, enthusiastic, risk-oriented and devoted to a frenetic pace tend to succeed.

#### **f) Educational Publishing**

This is a prime example of a sector in which Canadian publishers could have an export market but are held back by the structure inside Canada.

The international market in English and French is a practical possibility for two reasons:

1. That market is currently dominated by British, French and American firms. They carry with them colonial reputations and attitudes past and present, which make a more disinterested Canadian approach attractive.

2. Our teaching methods are often more advanced than those in Britain and France and are certainly of equal quality.

The problem is, as in other areas of publishing, that just as our creative efforts began to expand (in the '60s and '70s), so the large publishing companies from our three principal competitors also began to expand heavily into Canada, buying up Canadian companies.

The result is that a majority of elementary and secondary textbooks used in both English and French Canada are produced by publishers either wholly or partially (that is effectively) foreign-owned.

Their product is not necessarily inappropriate. In Québec it seems that the difference between local curricula and those of France and the United States are so great that there is little room for copy-cat publishing, so the books are locally written and produced. In English Canada the problem is more complex as the size of the U.S.



companies often permits them to indirectly shape curricula.

Each province deals with these problems in a different way. Québec is very precise in its requirements. Ontario, somewhat in desperation, beefed up Circular 14, which lists which books are acceptable for schools to buy. They must be manufactured in Canada and written by Canadians, but may be published by foreign companies.

Publishers are circumventing this by producing what are, in effect, North American texts with multiple authorship, including a Canadian author and a tacked-on Canadian section. This is the old Time Magazine approach to Canadianization.

The basic problem is that the more wide-open the competition for educational markets, the more the foreign-owned companies are favoured. Their size permits them to be everywhere, to offer multiple choices of texts, to offer free samples.

The end result is that the Canadian publishers remain small and, needless to say, in a poor position to mount export campaigns.

What is needed is a period of fundamental restructuring. Probably the only simple and cost-effective way of doing this would be for the provinces to set a period (a 5-year feed-in period followed by perhaps 10 years) during which only books produced by 100% Canadian publishers could be purchased by schools.

It is a remarkable failure of national (and for that matter provincial) will that a country with such high standards of education, living, and citizenship, should have the education of its citizens dominated in one way or another by foreign interests. This is not, as some might glibly suggest, the inevitable result of globalization. Canada is the only developed nation to be in this position.

Such an interim purchasing policy would give Canadian publishers the time to grow and to restructure. At the end of the 10 years the market could be reopened with the single limitation that the Canadian companies, having benefited from public policy, could only be sold to Canadians. This latter regulation would involve the federal government. The purchasing regulations are provincial, but the federal government is well within its role to pressure

the provinces for action and to regulate ownership. After all, the current structure is a drain on the Canadian economy (foreign-owned companies export their profits). It also makes it more difficult to educate Canadians with a clear sense of themselves (i.e., their culture), and so complicates a whole range of federal policy areas, and makes it impossible to develop an export market.

One of the reasons for reopening the market after the five- plus 10-year period would be that our own desire to export would not be served in the long term by unnecessary protectionism.

In the meantime, export efforts could begin through cooperation with CIDA. It is strange that we should, for example, invest in educational institutions or structures in the developing world only to provide a market for British, American and French publishers.

What is needed are long-term policies to establish Canadian educational publishers in the developing world in partnership with local entrepreneurs who have not been part of the colonial publishing system.

## IX. MUSIC

This is an area in which I am uncertain of the implications of the information I have. However, what stands out is that there seems to have been less thought about cultural music policy than in other areas. Even the basic considerations of what actions to concentrate on seem to be absent. A number of people have spoken to me of the difficulty of developing a systematic foreign policy when there was no systematic national policy. They also raised the question of whether we make full use of the Canadian performers/creators who are established abroad. The music business - whether classical or rock - is international. Their success is therefore a practical and locally established arm of Canadian culture.

Two specific areas should be mentioned:

### a) CD - Tape

It seems that many of the same problems which face books also face the sale of music CDs and tapes. That is, international distribution and the sale

of international rights. It may therefore be that the same sort of approach as with books - a Distribution Agency and a Rights Agency - could be appropriate.

## **b) Touring**

This is a delicate area where we fall all too easily into the traditional "prestige" approach. It is thought that sending off symphony orchestras and large ballet companies around the world serves Canada's interests because they play in prestigious theatres, offer the ambassadors a chance to invite prestigious guests and produce reviews in newspapers.

In reality this is a doubtful approach. Touring symphony orchestras and large dance companies is extremely expensive. More often than not they fall into the equivalent of a cultural vacuum - not because they are not good, but because they are a one-off event. And because audiences in all countries react best to continuity. The embassy often ends up papering the wall. And since the orchestra or dance company plays or dances many of the things that local orchestra/companies play and dance, the best a reviewer can do is compare them.

None of this does anything in particular for Canada's reputation - cultural or otherwise. Nor does it do anything concrete for the orchestras/companies. Tours are not the secret to recordings. These large organizations are bodies of "interpretation" and only rarely of "creation." Their real job is that of all symphonies and major dance companies around the world - to entertain their own public and visiting foreigners. If they are good, their reputation will make them a drawing card for visitors.

The prestige which these companies' foreign visits produce is of the short-lived variety. Everyone involved feels that something has been done. But what has been accomplished? It is also an old-fashioned approach to prestige, which is inappropriate to a country like Canada where the emphasis is on creativity and new activity. Finally, tours of such large organizations eat up large percentages of available funds.

A more appropriate concentration for our touring policies would be on small modern dance companies and small music groups which are in the business of creating and playing new music. Canada is at the forefront in both of these areas. We have a remarkable quantity of companies on the cutting edge of dance. They are "lighter" organizations to move around and therefore much cheaper.

In both cases their touring can be designed to fall into a cultural context, not a void, for example by concentrating on festivals. Their public will be devotees of modern music and dance - often a younger public. And what is accomplished is that Canada's reputation as an energetic place of creation is built upon.

## **X. ART**

With the exception of a small number of artists, contemporary art crosses remarkably few borders. Few painters today have viable markets outside of their own country. This is as true of Americans as it is of Europeans. There are some standard international events - such as the Venice Biennale - in which we play our role. There could be endless discussion over whether we exploit these occasions as well as we might. There are also art fairs.

But it is important in the art world not to fall into the trap of believing that being there is the main requirement. What matters is being there in the right context. There are museums, public galleries and private galleries in every country which give the seal of approval. Our aim should be to put our artists into those structures. This is in part the work of diplomats on the spot, but with the help of museums and art experts at home.

### **a) Museums**

The one area which has become increasingly international over the last few decades is the thematic museum show. These are often put together by several museums.

Whether one approves or disapproves of so much energy being expended to draw the public's eye towards the past, the specific point is that



Canada has failed to use this phenomenon to establish its own visual presence. There is a need for several large, international thematic exhibits on Canadian art - portraying not regions but periods. What is needed to accomplish this is the marshalling of the energy of the Canadian museums, an intense strategy for bringing the right curators to Canada and a great deal of work abroad.

This is worth doing because these shows play a role in establishing the international images of cultures. The extensive catalogues which go along with them become the memory of the exhibit.

It is difficult to establish the image of contemporary Canadian art in the minds of outsiders unless you have established the visual context out of which they come.

### **b) Thematic Conferences**

As part of the preceding policy there is a need for a series of international thematic conferences on Canadian art which should be held in various parts of Canada over a period of, for example, five years. These should be organized as part of a single coordinated plan in cooperation with universities, public galleries and the government.

The themes, the exhibitions which would be mounted to go with each conference, the foreign curators, art critics and historians who would be brought to Canada for the appropriate conference - when combined together these factors would go a long way to creating a clear sense outside of Canada of the Canadian artistic appearance.

From this stage it would be easier to negotiate Canadian exhibits in public galleries abroad.

### **c) Galleries**

It is not clear that the best way to show Canadian art abroad is in a cultural centre. This can only make sense if cultural-centre galleries are established as exciting players in the local art scene. The slightest hint of prestige, diplomacy, officialdom, etc., negates the possible effect of what might be on the walls. Quite simply, people don't come. They don't come because those who are interested in contemporary art do not associate it with prestige, etc. If art is to be shown in our few official galleries

abroad, then the nature, atmosphere, approach of those galleries needs to be radically re-examined. To succeed they need to be non-conformist and often outrageous.

Also there is little point in touring the art of living artists if it isn't for sale. There may be technical problems attached to selling in a non-profit or diplomatic locale. But these are technical problems. Painters paint paintings to be sold. What's more, the way an artist builds up an international reputation is through his/her presence in private and public collections in foreign countries. It's not enough to have some complex system for referring interested buyers to galleries back in Canada. When people see a painting they want to buy, they should be able to buy it. The show may continue to travel. Buyers are used to waiting for their purchase to be sent to them.

There is also another possible approach to touring and selling art. For a great deal less money than an official gallery it is possible to negotiate a relationship with a local, well-known commercial gallery. This should not be a mere "renting of the walls." That would undermine the credibility of being there. Rather it should be a matter of interesting a gallery in one or two shows a year, subject to consultation so that they get what interests them. This could involve constantly bringing gallery owners to Canada to see what is happening, which would serve the purpose of building up long-term relationships and knowledge of Canadian art in the international market.

## **XI. SPORT**

The general view of international sport is that we must do well in it. But there is another factor of equal importance. We must ensure that international sport reflects our characteristics; not simply those of others. In particular, it is ridiculous that the major northern nation should spend its time conforming to a much more urban, southern view of what constitutes winter sport.

It makes no sense at all that, for example, the Winter Olympics do not include long-distance snow-shoeing events or biathalons such as snow-shoeing-shooting, snow-shoeing-archery, ski-archery or, for that matter, dog-sled racing.

Why do so many Canadian sports leaders shrug when this is brought up? Why are other people's agendas considered more important than our own? It's a matter of having self-confidence in who we are and what we stand for.

In the Summer Olympics field lacrosse and marathon canoeing (80 - 100 miles with portages) are obvious examples of what we ought to be fighting for.

### **a) Arctic Games and North American Indigenous Games**

We should be putting a particular effort into these two games and using them as a showcase to which foreigners (journalists and others) are brought.

The rather slick organizations around the Olympic movement would not understand this argument. But nor do they seem to understand the cultural or indigenous aspects of sport. Their obsessions are abstract and, as a result, the benefit to Canada is often not what it ought to be.

Both the Arctic Games (started in 1970) and the North American Indigenous Games (started in 1990) are international, were created by Canadians and are Canadian-driven.

The biannual Arctic Games are expanding from their base of Canada, Alaska and Greenland. Two Russian regions are now taking part. It is largely funded by the federal government, but we do not make the use of it that we might. It is a potential focus point for international recognition of Canada as the Northern nation. My suspicion is that journalists and other foreigners interested in sport - who are rather jaded by the over-produced professional amateurism of most international competition - as well as others interested in travel, environment and indigenous peoples would be very attracted to these games.

As they might well be to the more recent North American Indigenous Games. Interestingly enough, although a Canadian-driven movement, there are no Canadian National Indigenous Games and provincial programs are in general badly organized (B.C., Alberta and Saskatchewan are the best). As with the Arctic Games a great deal of the activity is cultural.

The point that I am trying to make is that an interesting image is not necessarily created simply by doing well against other countries in world sports. We may accomplish as much by embracing what is original or proper to our own experience. And in the long run this is more likely to interest outsiders.

A final example. There is a Canadian Championship in Marathon Canoeing. These 80 to 100-mile races with portages are very much the product of our history. They retain a wild, uncontrollable element. A sense of reality, of cultural relevance. We should be making more of these sorts of events and bringing outsiders to them.

## **XII. TELEVISION**

This is an area in which we produce a great deal of drama and entertainment, much of which is being exported. But as in all areas of culture the secret is that you must produce a great deal of material at all levels - from the most commercial to the most esoteric - in order to produce a balanced image of your culture and a healthy industry. In accomplishing this we are handicapped not by the creative side, but by an internal structural anomaly. That is, we are subject to the foreign policy of others to an unacceptable degree. In this case there is no real excuse because we have the regulatory mechanism in place. It simply doesn't do its job.

### **a) CRTC**

The CRTC has the regulatory power to create a perfectly healthy broadcasting image and industry in Canada. For inexplicable reasons it refuses to act except in marginal ways.

Only 4% of the drama and entertainment on all available television in English is Canadian. That is the direct result of CRTC decisions. They effectively regulate Canadian content off the air.

Attention is usually focused the other way around. Why, for example, is there still some American broadcasting on CBC? That there isn't much and that it is gradually going is ignored while the central questions remain in the background.

Why is CTV renewed at some 4 hours a week of Canadian Drama and entertainment, much of it in



off-hours; and Global with less? The programming which CTV and Global do not make is the programming which we do not have to sell abroad.

They complain that they can't afford more. This is nonsense. And if they can only make money by importing programming then their licence shouldn't be renewed and others should be given an opportunity to do better. It must be remembered that the regulators' job is not to lose sleep over the broadcasters' profits but to ensure that they serve the public. The public already receives American broadcasting on American channels. We don't need Canadian networks to duplicate this. Their job is to provide Canadian broadcasting. That is, their job is to provide us with an alternative. There is no reason why CTV should not now be regulated at 8 hours a week in prime time full network.

The point which is constantly missed is that Canadian private broadcasting is a drain on the Canadian economy. What they do produce here is often of quality. But what they don't produce here does not create wealth here. And what they import must be paid for by sending Canadian currency abroad.

## b) Cable

The most mysterious aspect of the CRTC's failure to do its job is that of the cable industry. We are the most cabled country in the world; this is literally a money-printing business; and yet the CRTC has created no serious cultural obligations for cable networks.

There are four key companies. VideoTron in French seems to play at least a minimum role as a good corporate citizen. However the three dominant English-language groups do not.

They have 60% of the English-language market. As already pointed out they deliver 96% foreign drama and entertainment. All of this feeds their balance sheets but drains the Canadian economy. After all, a slice of each viewer's cable fee must be sent out of the country to pay for the rights on this 96%. Approximately \$65 million out of Canadian subscribers' fees leaves Canada for the United States every year, along with a further \$90 million in advertising.

And in addition to virtually shutting Canadian culture off the air, they put almost nothing back in. That is, they do not play their role as corporate citizens.

Recently they have attempted to deflect criticism by creating a \$60 million production fund. Three points should be noted.

- This is a voluntary fund, offered almost in the spirit of charity. It should simply be a matter of clear regulation so that it can be properly assessed.
- \$60 million represents 5% of their net revenue. Canadian broadcasters spend 33% of their net revenue on independent Canadian programming. In other words, the cable fund is peanuts to them. It needs to be much larger.
- Given the cable industry's attitudes towards culture, this fund should be set up independently of them, so that it can be run on professional standards.

The key point here is that one of the things the production industry needs is capital. Ours is neither a small nor a poor market. It is a very rich medium-sized market. But it is structured so that sufficient funds are not made available to feed the growth of the industry. That money lies in good part in

the cable system. It's up to the CRTC to ensure that it is used.

This blanketing of Canada with foreign broadcasting is an important foreign policy question because it represents the effects of another country's foreign policy on us. How are Canadians to have a reasonably clear picture of themselves, which they can carry abroad, when they are denied a picture of themselves at home?

Under current regulations the structure - that is, the distribution machine - benefits greatly from the Canadian market-place, but there is no fall-out for the content - that is, for Canadian culture. The question is not whether the cable industry should have the right to print money. The question is why don't we get anything back for having given them this privilege?

One of the most important questions the government must ask itself is not so much why the cable industry fails to deliver acceptable levels of Canadian broadcasting. It is why the CRTC, which is empowered to provide Canadians with an adequate, balanced service, refuses to do so. And what must be done to the CRTC to make it do what it is already perfectly capable of doing.

#### **d) International Sales**

One of the most positive developments from the export point of view is that new technology - satellites and the spread of cable - is opening up the international market for Canadian television production. This is something that we must aggressively take advantage of.

The first step in this direction has been taken by a CBC-Power Corporation joint effort in a company called Northbridge. It is placing two Canadian channels on an American satellite broadcasting into the United States. These two channels (TRIO and Newsworld Intl) will be joined by MuchMusic. TRIO will be carrying 90-95% Canadian broadcasting. Approximately a quarter will be from CBC. The private broadcasters will also be represented.

Until now, we have always had to sell programs individually. The one who benefited most was the foreign broadcaster. With this new system we can deliver integrated programming.

This is a beginning and it is only aimed at the United States. Again we must not be over-obsessed by this market. There are large markets around the world. Europe, with growing cablization, offers real options. While we are going into the United States, the Americans are going into Europe and Asia.

Particularly on the Newsworld front, we have substantial advantages over CNN, BBC and other broadcasters from countries which are often thought of as colonial or ex-colonial powers with a point of view to sell. Broadcasters are now scrambling around the world, looking for partners for their regions.

We must put ourselves in the forefront of this market. There is a great deal the federal government and, in particular, Foreign Affairs can do to coordinate an international strategy with

Canadian broadcasters and to set about opening up markets for our products. As in Canada, this is a regulatory matter and it takes coordinated efforts for space to be opened up on cable systems and partnerships to be formed for satellite efforts.

#### **e) Sales Agency**

As in other cultural sectors there may be a real advantage in the creation of a commercial-sales agency which represents Canadian broadcasters abroad. This need not be an exclusive operation but, in most areas, including film and TV, sales are aided by the size of the agency. The more they have to sell and the greater the variety of the programs they offer, the more clout they have with foreign broadcasters.

An agency such as this would, of course, work on a purely commercial-fee percentage.

### **XIII. MOTION PICTURES**

The film industry is the prime example of cultural foreign policy being so out of balance that the policy of other countries dominates within Canada, while the Canadian industry - in spite of talent, effort, acumen and considerable success at exporting - is severely handicapped abroad by its weak position at home. And that weakness is almost entirely the result of a dysfunctional distribution system.

In spite of having a handful of relatively successful production companies which export with success around the world, the Canadian film industry has 4% to 6% of the home market-place. The essential point here is that the film business is unregulated. There is no CRTC equivalent to ensure even minimal Canadian content in a system dominated by foreign interests whose specific purpose is to sell their own wares. If we consider that CRTC regulations, unsatisfactory though they are, have had a real impact on the quantity of Canadian content on television, there is no reason why regulation cannot accomplish the same in the film sector.

It must be understood that the film market, as it is currently organized, constitutes a drain on the Canadian economy. The value in films lies in their rights. Canadians go to cinemas where they see



films whose rights are owned abroad. As a result a large slice of their \$8 ticket is simply shipped out of the country to the rights' holder.

Foreign companies making films in Canada create jobs, but they do not solve this problem. They operate a sophisticated version of the "drawers of water, hewers of wood" analogy. The films are made here because we are cheap, but the value of that film (the rights) is immediately removed elsewhere by its owner, then re-exported to Canada as a finished product, so that Canadians may pay to see it and thus send their money abroad.

Canada is the only developed country which allows its market to be treated as a subsidiary part of another market. American distributors insist on buying North American rights so that there can be no real market for Canadian distributors. This is key to the absence of both adequate funding and screen access for Canadian productions.

### a) Funding

Téléfilm has been an important factor in what success we've had. In the absence of a normal funding system, because our own market - particularly in English - is more or less denied to us, Téléfilm and other provincial funds have provided essential money - in particular, start-up funds.

We need to look for mechanisms which will produce more financing sources without drawing on taxes. In other words, the system which has control of the Canadian market must be made to contribute to the society from which it makes its fortune.

### b) Film Policy

There are three simple ways to begin altering this structure. All three are perfectly do-able. They have been considered in the past but weak Canadian governments have humiliated themselves by caving in before the pressure brought by Hollywood through its friends in Washington.

This is precisely the sort of area in which close cooperation with other countries - such as France -

who have similar concerns, could create an international consensus on national policies.

In the meantime, nothing except backbone prevents us from acting to:

1. Legislate to create a Canadian distribution market; that is, legislation which would establish Canada as a distinct market from the U.S. for the acquisition and distribution of independently produced films. This would represent approximately 10-15% of the market. It would be exceedingly generous in that it would leave the rest of the market integrated for the sale of Hollywood-produced pictures.

2. Establish screen quotas as the CRTC already has for television. The exhibitors often complain that this would cost money and annoy viewers. What they actually mean is that they are organized to sell American products. They certainly cannot be referring to any sacrifice in the quality of what they would have to show.

If gradually escalating quotas were instituted, the exhibitors would simply have to begin addressing the need to publicize, package and popularize Canadian pictures. At present we have 4-6% of the market. A quota system might increase this by one or two per cent a year.

3. Create a box-office levy. This system exists in Britain and France. It simply obliges the exhibitors to contribute a percentage of their gate to a production fund open to Canadian producers. This could be added to Téléfilm or, in order to create a greater variety of sources, we could create a new product-neutral fund.

### c) Airline Films

A specific foreign-policy issue is that of the films shown on Canadian airlines and Air Canada. I must have missed something, but I have never seen a Canadian film, Anglophone or Francophone, on a Canadian airplane. No doubt there have been a few. But the issue is not whether one in ten or twenty or thirty is Canadian. The point is that they are Canadian airlines living off the Canadian trade. And we have the necessary film industry, films and quality. So that is what they should be showing.

Nor is it a question of whether the airlines are privately or publicly owned:

1. Airlines, in being granted the licence to exploit the Canadian market, benefit from the largesse of the Canadian citizenry.

2. One of the central aims of the airlines on the international routes is to convince as many foreigners as possible to come to Canada; that is, to fill their planes. They are thus attempting to sell Canada. Why then do the exact opposite by showing American movies which sell the United States?

3. Most airlines operating out of other countries show their national movies. Perhaps they do it out of a sense of self-pride or self-respect. No doubt this quality could be considered by the managers of our two airlines.

4. Quality is certainly not an issue. The vast majority of the pictures shown in the air are at best B movies. Most were failures at the box office. On a recent trip across the Atlantic on Canadian, I was astonished (as an avid filmgoer) to find that I hadn't even heard of the 5 films being offered that month.

What prevents these two airlines from showing Canadian films? Nothing except that they seem to get their films from suppliers who treat the North American market as one (that is, American). What is to prevent them from doing business with a Canadian supplier? Nothing. What prevents government Ministers from pressuring them to do this? Nothing. Does a Canadian supplier exist? If there were a market it would. It would exist within hours.

It is a particular scandal in a bilingual country that the current system, devoted as it is to the Hollywood system, eliminates French-language films. Canada, after all, produces these in quantity and at a very high level of quality.

Finally it must be stated and restated and restated - because the Hollywood interests deny this about everyone except themselves - that we have a vibrant and talented film industry. We make films which are sold around the world; which win prizes and admiration; which earn money for Canada as exports. We have exciting directors, mature and young. We have wonderful cameramen, editors, actors, lighting men. We have all the technicians and the technology.

The only thing we are missing is a market structure which allows us to make full use of this talent and this industry inside Canada and therefore outside of Canada. We suffer, quite simply, from varying levels of exclusion, controlled as our market is by a monopoly system which has - who can blame it - its own interests. It is up to us to ensure that our interests are looked after.

#### **d) Co-production Agreements**

One of the two clear successes of Canadian film policy is the negotiation of 23 international co-production treaties. These are one of the few competitive advantages we have which Hollywood does not. These are also the basis for long-term alliances and are being taken advantage of.

We must protect these and negotiate more.

### **XIV. THEATRE**

Theatre is one of the most vibrant areas of culture in Canada and one of the most successful outside. And this in spite of the complications and costs of exporting productions. Canada, not France, has become the centre of new and revolutionary French-language theatre. Montréal is, indeed, the only alternative metropolis to Paris for the French-speaking world. What's more, this theatre has a great success in translation in English Canada and in Europe. The quantity of Canadian theatre companies of various shapes and sizes is startling. Using approximate figures to compare Canadian and Australian cities of comparable size, Toronto has some 150 theatre companies, Sydney has 20; Vancouver has 40, Perth 1.

There are many ways in which we can take advantage of these strengths. A few examples:

#### **a) Festivals**

Festivals again are the natural focus for international exposure. In collaboration with the theatrical community, Foreign Affairs should identify the key festivals and make a concentrated effort. In some of them - Edinburgh, for example - Canadians are already major players. In others there is a great deal of work to be done. But again, the point is not to get a play invited. It is to develop long-term relationships in which there is always a Canadian invited.



## b) Exchanges

It is more the playwright than the play that must be sold. Theatre like literature is a career and the public develops lifelong interests. Once they identify with a writer they want to see every play, read every book. So exchange programs must be developed with that long view in mind.

Given the cost of moving theatre companies, festivals cannot be the basis of more than a selective policy. On the other hand, a great deal could be accomplished through long-term relationships between theatre groups here and abroad, based on exchanges of playwrights (playwrights-in-residence for a year, for example). It might make sense for this to be concentrated on young playwrights.

Exchanges of this sort must be based on where we think we can make an impact and build allies.

## c) National Theatre School

The National Theatre School is unique because its English and French strands represents the two greatest international theatrical traditions. It would make sense for us to have a healthy contingent of foreign students in the school - again, long-term friendships for the future in other countries. This might be part of an exchange program with theatre schools elsewhere.

To make the most of this and of the school's uniqueness, we need more cooperation between the two strands. I don't mean by this that they should be integrated. But there is a great advantage in each strain working with the other if we are interested in building a state-of-the-art school which looks for the best in each tradition by playing them off against each other. It is the two strands, working separately and together, which make it unique by international standards.

## XV. FINAL REMARKS

This paper does not propose an abstract grand strategy. Culture does not respond to abstract theory. It is a diverse area which responds to specific concrete actions. I have proposed a large number of possible concrete initiatives or changes.

These proposals are, however, the product of underlying themes which could be summarized as follows:

- Culture is the image of Canada abroad. It is therefore central to foreign policy. Both political and trade initiatives are dependent on that image.
- International cultural policy is dependent on a healthy home market.
- Reform of culture's role in foreign policy only makes sense if it is accompanied by budgetary increases and changes in the career patterns, general profile and missions of diplomats.
- Culture is not an adjunct of other sectors. It is a value in itself and a valuable trade good.
- Culture is dependent on production and distribution. If these practical mechanisms are not addressed at home and abroad, the essential has been missed.
- The practical side of culture everywhere is dependent on long-term, relatively stable relationships - not on piecemeal cultural events. One of the greatest flaws in our foreign policy has been a rather piecemeal approach. Strategies must be stuck to and followed through and maintained.
- Culture is not to be shaped and controlled. It delivers the message of its people. The purpose of public policy is to ensure that delivery.
- The southern, urban impetus coming from Canada's elites misrepresents the nature of Canada. This not only encourages a false image abroad. It clouds the reality of who we are - a northern nation; the northern nation - and what we stand for.

Above all we must learn to present ourselves as the centre of a very different approach towards nationhood. This idea of centrality is not a matter of bluff. Our experience and our approach towards the

problems of nationhood have been very different to that of our allies and competitors. In establishing our image in the world we must be clear and aggressive as we lay out that difference.

There is a standard late-Twentieth Century approach towards nationhood. It is centralized, monocultural and advances beneath the sails of triumphant mythology. This is the approach of most of our friends.

No doubt Canadians in general and those who represent them feel the burden of holding themselves emotionally apart in order to present a quite different vision of what a country can be. But

there is nothing to be gained by dressing in other people's clothes.

We are likely to find much more support by insisting on the originality of both our experiment and our experience in this massive, cooperative, decentralized country with its strong aboriginal presence and bicultural population which has soaked up an astonishing variety of cultural influences and continues to do so. Our model resembles what may well be the nation of the next century. Rather than cede to the tired myths of 19th Century nationalism we must show ourselves for what we are. And our culture is the expression of that reality.









- la politique culturelle internationale dépend d'un marché intérieur sain;
- le changement du rôle de la culture dans la politique étrangère n'a de sens que s'il s'accompagne de hausses budgétaires et de changements dans l'orientation des carrières des diplomates, dans leur profil général et dans leurs missions;

- la culture n'est pas un appendice d'autres secteurs. Elle possède une valeur intrinsèque et représente un produit commercial de grande valeur;
- la culture dépend de la production et de la distribution. Si ces mécanismes pratiques chez nous et à l'étranger ne sont pas abordés, on passe à côté de l'essentiel;

- où que ce soit, l'aspect pratique de la culture dépend de relations à long terme relativement stables — et non d'événements culturels fragmentaires. L'une des plus grandes lacunes de notre politique étrangère réside dans une approche fragmentaire. Il faut rester fidèle aux stratégies établies, les mener à bien et les maintenir;
- la culture ne se façonne pas ni ne se contrôle. Elle transmet le message du peuple dont elle est issue. La politique publique a pour objet d'en assurer la transmission;
- les valeurs urbaines de la partie sud du pays et véhiculées par les élites canadiennes

traversissent la nature profonde du Canada. Elles ont non seulement pour effet de projeter à l'étranger une fausse image de ce que nous sommes, mais de masquer notre véritable identité — celle d'un pays nordique ; le pays nordique — et de ce que nous représentons.

Nous devons par-dessus tout apprendre à faire valoir notre conception très différente de ce qu'est une nation. Il n'y a aucun bluff dans cette idée du Canada comme le centre d'un modèle alternatif dans le concept. Notre expérience et notre façon d'aborder les problèmes de notre existence en tant que nation sont tout à fait différente de celles de nos alliés et de nos concurrents. En établissant notre image dans le monde, nous devons faire valoir cette différence, clairement et fermement.

Il existe une conception répandue de la nation, très fin de vingtième siècle. Elle est centralisée, monoculturelle et se réclame d'une mythologie triomphaliste. C'est la conception de la majorité de nos amis.

De toute évidence, les Canadiens en général et ceux qui les représentent éprouvent ce déchirement que provoque le fait de présenter une vision relativement différente de ce que peut être un pays. Mais on ne gagne rien à endosser les vêtements des autres.

Nous trouverons probablement beaucoup plus d'appui en insistant sur l'originalité de notre expérimentation et de notre expérience dans ce pays immense, solidaire, décentralisé, qui compte une forte présence autochtone et une population biculturelle marquée par une variété incroyable d'influences culturelles. Il est fort possible que notre modèle ressemble à la nation du siècle prochain. Au lieu d'accepter les mythes écoulés du nationalisme du XIX<sup>e</sup> siècle, présentons-nous tels que nous sommes. Notre culture est l'expression de cette réalité.

l'exportation des productions. Le Canada, et non la France, est devenu le centre d'un théâtre de langue française, nouveau et révolutionnaire. Montréal est effectivement, après Paris, la seule autre métropole du monde francophone. De plus, ce théâtre que l'on traduit connaît un vif succès au Canada anglais et en Europe. Le nombre de troupes de théâtre, grandes et petites, au Canada est phénoménal. Selon des chiffres approximatifs permettant de comparer des villes canadiennes et australiennes de taille analogue, Toronto compte environ 150 troupes de théâtre, Sydney 20; Vancouver, 40 et Perth 1.

Il existe plusieurs façons de tirer profit de ces atouts. En voici quelques exemples :

## a) Festivals

Les festivals sont ici encore des occasions privilégiées de se faire connaître à l'échelle internationale. En collaboration avec les milieux du théâtre, le ministère des Affaires étrangères devrait déterminer les festivals les plus importants et y concentrer ses efforts. En ce qui concerne certains festivals — celui d'Edimbourg par exemple — la participation des Canadiens est déjà importante. Dans d'autres, il reste encore beaucoup à faire. Mais là encore, l'objet visé n'est pas de faire en sorte que l'on invite le Canada à y présenter une pièce, mais bien de développer des relations à long terme grâce auxquelles la présence du Canada sera toujours assurée.

## b) Échanges

C'est d'ailleurs le dramaturge que la pièce de théâtre qu'il faut vendre. Le théâtre, comme la littérature, est une carrière et une fois que le public s'y intéresse, c'est pour la vie. Dès que le public adopte un auteur, il veut voir chacune de ses pièces, lire chacun de ses livres. C'est pourquoi les programmes d'échange doivent être élaborés en fonction du long terme.

En raison des coûts que comportent les déplacements des troupes de théâtre, on ne peut

## c) École nationale de théâtre

adopter qu'une politique sélective en matière de festivals. Par contre, des relations à long terme entre des troupes de théâtre ici et à l'étranger, fondées sur l'échange d'auteurs dramatiques (dramaturges résidents pendant un an, par exemple) pourraient s'avérer très profitables. Il serait logique de se concentrer sur les jeunes auteurs.

Les échanges de ce genre doivent se faire là où l'on estime qu'il est possible de faire une forte impression et de nouer des alliances.

L'École nationale de théâtre est unique parce que ses volets anglais et français représentent les deux plus grandes traditions théâtrales au monde. Il serait logique que cette école accueille un solide contingent d'étudiants étrangers — ici encore, une façon de créer des amitiés à long terme pour l'avenir avec d'autres pays. Il pourrait s'agir d'un programme d'échanges avec des écoles de théâtre d'ailleurs.

Pour tirer pleinement parti de cet aspect et du caractère unique de cette école, il faut accroître la coopération entre les deux volets, non pas en les intégrant, mais en incitant chaque volet à travailler en collaboration avec l'autre, de manière à créer une école d'avant-garde qui tire ce qu'il y a de mieux de chaque tradition, en jouant l'une contre l'autre. Ce sont ces deux volets, travaillant séparément et ensemble, qui rendent cette école unique au monde.

## XV. REMARQUES FINALES

Ce document ne propose pas une grande stratégie abstraite. La culture ne se prête pas à des propositions abstraites. Un secteur aussi varié appelle des mesures concrètes et précises. J'ai proposé un grand nombre d'initiatives ou de changements concrets possibles.

Ces propositions sont, toutefois, le produit de thèmes sous-jacents qui peuvent se résumer comme suit :

- la culture est l'image du Canada à l'étranger. C'est donc un élément essentiel de la



Il est particulièrement scandaleux dans un pays bilingue que le système actuel, à la solde du système hollywoodien, élimine les films canadiens en langue française. Après tout, le Canada en produit beaucoup et d'excellente qualité.

Enfin, on ne le répètera jamais assez — parce que les intérêts hollywoodiens refusent d'admettre ce genre de choses à propos des autres — nous avons ici une industrie cinématographique dynamique et bourrée de talent. Nous faisons des films qui sont vendus partout dans le monde; qui remportent des prix et suscitent l'admiration; qui font gagner de l'argent au Canada en tant qu'exportations. Nous avons de remarquables réalisateurs, chevronnés comme débutants. Nous avons de merveilleux caméramen, monteurs, acteurs et éclairagistes. Nous avons tous les techniciens et toute la technologie voulus.

La seule chose qui nous manque, c'est une structure de marché qui nous permette d'exploiter pleinement ce talent et cette industrie au Canada même, et partant à l'étranger. Nous souffrons tout simplement d'exclusion à divers degrés parce que notre marché est contrôlé par un système monopolistique qui possède — peut-on lui en vouloir — ses propres intérêts. À nous donc de veiller aux nôtres.

#### (d) Ententes de coproduction

L'une des deux réussites évidentes de la politique cinématographique canadienne est la négociation de 23 traités internationaux de coproduction. Il s'agit de l'un des rares avantages concurrentiels que nous possédons sur Hollywood. Ces traités constituent également la base d'alliances à long terme et nous en profitons. Nous devons protéger ces ententes et en négocier davantage.

#### XIV. THÉÂTRE

Le théâtre est l'un des secteurs culturels le plus palpitant d'activités au Canada et l'un des plus florissants à l'étranger. Et ce, malgré les

sans doute eu quelques-uns. La question n'est pas de savoir si un film sur dix, vingt ou trente canadien. Le fait est qu'il s'agit de lignes aériennes canadiennes qui vivent du commerce canadien. Et que nous possédons l'industrie cinématographique, les films et la qualité nécessaires. Ce sont donc nos films qu'elles devraient présenter.

1. les sociétés aériennes qui se voient accorder un permis pour exploiter le marché canadien, profitent des largesses des citoyens canadiens;

2. l'un des principaux objectifs des sociétés aériennes sur les lignes internationales est de convaincre autant d'étrangers que possible de venir au Canada; c'est-à-dire de remplir leurs avions. Elles essaient ainsi de vendre le Canada. Pourquoi alors font-elles exactement le contraire en présentant des films américains qui vendent les États-Unis?

3. la plupart des sociétés aériennes étrangères présentent des films de leur pays. Elles le font peut-être par fierté ou amour-propre. C'est sans aucun doute une qualité dont devraient tenir compte les gestionnaires de nos deux sociétés aériennes.

4. la qualité n'est assurément pas le problème. La grande majorité des films projetés en vol sont au mieux des films de deuxième catégorie. La plupart ont eu peu de succès. À l'occasion d'un récent voyage outre-mer avec la compagnie Canadian, j'ai constaté avec stupeur, en tant que cinéphile averti, que je n'avais jamais entendu parler des cinq films offerts ce mois-là.

Qu'est-ce qui empêche nos deux compagnies aériennes de présenter des films canadiens? Rien, sauf qu'elles semblent obtenir leurs films de fournisseurs qui traitent le marché nord-américain comme un tout, c'est-à-dire américain. Qu'est-ce qui les empêche de faire affaires avec un fournisseur canadien? Rien. Qu'est-ce qui empêche les ministres d'exercer des pressions sur elles pour qu'elles le fassent? Rien. Existe-t-il un fournisseur canadien? S'il y avait un marché, il ne tarderait pas à se matérialiser.

Entre temps, rien, sauf un manque de caractère, ne nous empêche de prendre les mesures suivantes :

1. Légiférer pour créer un marché de distribution canadien; c'est-à-dire faire voter une loi qui ferait du Canada un marché distinct de celui des États-Unis pour l'acquisition et la distribution de films produits de façon indépendante. Cela représenterait environ 10 à 15 p. 100 du marché. C'est là un geste extrêmement généreux car on laisserait ainsi le reste du marché intégré pour la vente des films produits par Hollywood.

2. Établir des contingents semblables aux contingents pour la télévision fixés par le CRTC. Les exploitants prétendent qu'une telle mesure serait coûteuse et déplairait à la clientèle. En fait, ce qu'ils veulent dire, c'est qu'ils sont organisés pour vendre des produits américains. Ils ne sont sûrement pas animés par la crainte que l'on sacrifie la qualité des films qu'ils auraient à présenter.

Si l'on institue des quotas progressivement plus élevés, les exploitants seraient bien obligés de se mettre à faire connaître et à populariser les films canadiens. À l'heure actuelle, nous occupons 4 à 6 p. 100 du marché. Un système de contingentement permettrait peut-être d'augmenter notre part du marché d'un ou deux pour cent par année.

3. Créer une taxe sur les recettes perçues à la caisse. Ce système existe en Grande-Bretagne et en France. Il oblige tout simplement les salles de cinéma à verser un pourcentage de recettes d'entrée dans un fonds de production à l'intention des producteurs canadiens. On pourrait confier cette responsabilité à Téléfilm Canada ou, pour diversifier davantage les sources de financement, on pourrait créer un nouveau fonds.

### c) Les films projetés en voi

Une question particulière de politique étrangère est celle des films présentés par les lignes aériennes Canadien et Air Canada. J'ai sans doute manqué quelque chose mais je n'ai jamais vu de film canadien de langue anglaise ou française, à bord d'un avion canadien. Il y en a

Le Canada est le seul pays développé qui permette que l'on traite son marché comme subsidiaire d'un autre marché. Les distributeurs américains insistent pour acheter les droits nord-américains de sorte qu'il n'existe aucun véritable marché pour les distributeurs canadiens. C'est la principale raison pour laquelle les distributeurs canadiens ne disposent pas de fonds suffisants, ni d'un accès adéquat aux salles de cinéma.

### a) Financement

Téléfilm Canada a contribué de façon importante au succès des films canadiens. En l'absence d'un mode de financement normal, puisqu'on nous a plus ou moins privés de notre propre marché — particulièrement anglophone — Téléfilm Canada et d'autres sources provinciales de financement ont fourni les fonds essentiels, en particulier, les fonds de démarrage.

Nous devons trouver des mécanismes qui produiront un plus grand nombre de sources de financement sans recourir aux impôts. En d'autres mots, le système qui contrôle le marché canadien doit être tenu de contribuer à la société dont il tire sa fortune.

### b) Politique cinématographique

Trois moyens simples permettraient d'entreprendre la modification de cette structure et tous les trois sont à fait réalisables. Ils ont été envisagés par le passé mais des gouvernements canadiens nous ont cédé aux pressions exercées par Hollywood par l'entremise de ses amis à Washington.

C'est exactement le genre de secteur dans lequel une étroite coopération avec d'autres pays — comme la France — ayant des préoccupations analogues, permettrait d'obtenir un consensus international en matière de politiques nationales.



## XIII. CINÉMA

L'industrie cinématographique est l'exemple parfait d'une politique culturelle étrangère tellement déséquilibrée que les politiques d'autres pays dominent au Canada, tandis que l'industrie canadienne — malgré son talent, ses efforts, son flair et son succès considérable au chapitre des exportations — se trouve gravement handicapée à l'étranger par sa situation chancelante chez elle, presque entièrement attribuable à un système de distribution dysfonctionnel.

Malgré une poignée de sociétés de production relativement florissantes qui exportent avec succès partout dans le monde, l'industrie cinématographique canadienne n'occupe que 4 à 6 p. 100 du marché intérieur. Or, le problème fondamental, c'est que l'industrie cinématographique n'est pas réglementée. Il n'existe aucun équivalent du CRTC pour assurer un contenu canadien, même minime, dans un système dominé par des intérêts étrangers et dont le but précis est de vendre leurs propres produits. Compte tenu du fait que la réglementation du CRTC, aussi insatisfaisante soit-elle, a nettement accru le contenu canadien à la télévision, il n'y a aucune raison pour qu'une réglementation ne permette d'obtenir les mêmes résultats dans le domaine cinématographique.

Il faut comprendre que le marché cinématographique, tel qu'il est organisé à l'heure actuelle, grève l'économie canadienne. La valeur des films réside dans leurs droits. Les Canadiens vont au cinéma voir des films dont les droits appartiennent à des étrangers. Par conséquent, une grande partie des huit dollars que coûtent leurs billets est expédiée à l'étranger aux détenteurs de ces droits.

Les sociétés étrangères qui tournent des films au Canada créent des emplois mais ne règlent pas le problème. C'est un peu la version moderne des «porteurs d'eau, coupeurs de bois». Elles font des films ici parce que c'est bon marché, mais la valeur du film (les droits) est automatiquement expédiée ailleurs par son propriétaire, puis réexportée au Canada comme produit fini, afin que les Canadiens payent pour le voir et envoient ainsi leur argent à l'étranger.

marché des États-Unis, les Américains s'attaquent aux marchés d'Europe et d'Asie.

En ce qui concerne particulièrement la chaîne Newsworld, nous possédons d'importants avantages par rapport à la chaîne CNN et au réseau de la BBC et à d'autres radiodiffuseurs de pays souvent considérés comme des puissances ou d'anciennes puissances coloniales déterminées à vendre une façon de penser. Les radiodiffuseurs un peu partout dans le monde font des pieds et des mains afin de trouver des partenaires pour leur région.

Nous devons occuper une place dans la première rangée dans ce marché. Le gouvernement fédéral et en particulier le ministère des Affaires étrangères sont bien placés pour établir une stratégie internationale en collaboration avec les radiodiffuseurs canadiens et trouver des débouchés pour nos produits. Comme au Canada il s'agit d'une question de réglementation, il faudra des efforts concertés pour trouver des débouchés dans les réseaux de cablodistribution et pour former des partenariats pour l'utilisation de satellites.

## d) Agence de ventes

Comme dans tout autre secteur culturel, il pourrait être réellement avantageux de créer une agence de ventes commerciales qui représenterait les radiodiffuseurs canadiens à l'étranger. Ce ne serait pas forcément une opération exclusive, mais dans la plupart des domaines, y compris le cinéma et la télévision, la taille de l'agence favoriserait les ventes. Plus une agence a de produits à vendre et plus sa programmation est variée, plus son influence auprès des radiodiffuseurs étrangers sera grande.

Bien entendu, une telle agence serait rémunérée uniquement selon un pourcentage des transactions commerciales.

- Il s'agit d'un fonds volontaire, offert quasiment dans un esprit de charité. Il faudrait que ce fonds fasse l'objet d'une réglementation claire afin qu'il puisse être évalué correctement.
- cette somme de 60 millions de dollars représente 57 p. 100 de leur revenu net. Les radiodiffuseurs canadiens consacrent 33 p. 100 de leur revenu net aux émissions canadiennes indépendantes. En d'autres mots, pour l'industrie de radiodiffusion, ce fonds représente une bagatelle. Il faut qu'il soit beaucoup plus important;

- compte tenu de l'attitude de l'industrie de la radiodiffusion envers la culture, ce fonds devrait être constitué indépendamment de l'industrie, afin qu'il puisse être administré selon des normes professionnelles.

L'élément fondamental ici, c'est que l'industrie de la production a besoin de capital. Notre marché n'est ni petit, ni pauvre. C'est un marché moyen, très riche. Il est toutefois structuré d'une façon telle que l'industrie ne dispose pas de fonds suffisants pour favoriser sa croissance. Cet argent se trouve surtout dans le réseau de radiodiffusion. Il incombe au CRTC de voir à ce qu'on l'utilise.

L'envahissement des ondes au Canada par des émissions étrangères est une importante question de politique étrangère parce qu'il permet de constater comment la politique étrangère d'un autre pays influe sur nous. Comment les Canadiens auront-ils une image raisonnablement claire d'eux-mêmes qu'ils pourront projeter à l'étranger, s'ils se trouvent privés de leur propre image chez eux?

Selon la réglementation actuelle, la structure — c'est-à-dire les mécanismes de distribution — gagne des bénéfices énormes sur le marché canadien. Mais le contenu, en d'autres mots la culture canadienne, ne bénéficie d'aucune retombée. La question n'est pas de savoir si l'industrie de la radiodiffusion devrait avoir le droit de faire de l'argent comme de l'eau, mais bien de savoir pourquoi nous ne recevons rien en retour pour leur avoir accordé ce privilège?

### c) Ventes internationales

L'une des plus importantes questions que doit se poser le gouvernement, ce n'est pas tant de déterminer pourquoi l'industrie de la radiodiffusion n'arrive pas à assurer des niveaux acceptables d'émissions canadiennes, mais pourquoi le CRTC, qui est habilité à fournir aux Canadiens un service adéquat et équilibré, refuse de le faire. Il doit également arrêter les moyens à prendre à l'égard du CRTC pour l'obliger à faire ce qu'il est déjà parfaitement en mesure de faire.

L'un des développements les plus positifs sur le plan des exportations, c'est que les nouvelles technologies — les satellites et l'expansion de la radiodiffusion — ouvrent des marchés internationaux pour la production télévisuelle canadienne. C'est un créneau qu'il faut résolument exploiter.

Le premier pas dans cette direction a été fait par la SRC et Power Corporation, dans le cadre d'une initiative conjointe via une compagnie appelée Northbridge. Northbridge procède présentement à l'installation de deux chaînes canadiennes sur un satellite américain qui diffuse aux États-Unis. À ces deux chaînes (TRIO et Newsworld Intl) viendra se joindre MuchMusic. Quatre-vingt-dix à quatre-vingt-quinze pour cent des émissions présentées par TRIO seront canadiennes. Environ un quart des émissions proviendra de la Radio-Canada. Les radiodiffuseurs privés seront également représentés.

Jusqu'à présent, nous avons toujours dû vendre nos émissions une à une. C'est le radiodiffuseur étranger qui en a le plus profité. Grâce à ce nouveau système, nous pouvons offrir une programmation intégrée.

Ce n'est qu'un début et cette initiative vise seulement les États-Unis. Nous ne devons toutefois pas mettre tous nos oeufs dans le même panier. Il existe d'autres marchés importants dans le monde. L'Europe, où la radiodiffusion est en train de prendre de l'ampleur, offre de réels débouchés. Pendant que nous pénétrons le



## a) Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

Le CRTC possède le pouvoir de réglementation nécessaire pour promouvoir une image et une industrie de la radiodiffusion tout à fait saines au Canada. Pour des raisons inexplicables, il refuse d'agir, sauf de façon limitée.

Seulement 4 p. 100 des dramatiques et des émissions de divertissement sur l'ensemble des chaînes de télévision anglaises sont canadiennes. C'est là le résultat direct des décisions du CRTC qui, dans les faits, ont eu l'effet de supprimer le contenu canadien des ondes.

L'attention porte habituellement sur l'aspect inverse, c'est-à-dire, entre autres, pourquoi y a-t-il encore des émissions américaines au réseau anglais de la SRC? On ne tient pas compte du fait qu'il n'y en a pas beaucoup et qu'elles disparaissent progressivement, tandis que les grandes questions restent en arrière-plan.

Pourquoi renouvelle-t-on le permis du réseau CTV qui ne présente que quatre heures par semaine de dramatiques et d'émissions de divertissement canadiennes, la plupart aux heures de faible écoute, et celui du réseau Global, dont le contenu canadien est encore plus faible? Les émissions que les réseaux CTV et Global ne produisent pas sont autant d'émissions que nous ne pouvons pas vendre à l'étranger.

Ces réseaux prétendent qu'ils n'ont pas les moyens d'en produire plus. C'est absurde. D'ailleurs, s'ils ne peuvent faire de l'argent qu'en important des émissions, leur permis ne devrait pas être renouvelée et il faudrait donner à d'autres l'occasion de faire mieux. Il ne faut pas oublier que le mandat du CRTC n'est pas de s'inquiéter des profits des radiodiffuseurs mais de s'assurer qu'ils servent le public. Le public reçoit déjà des émissions américaines sur les chaînes américaines. Nous n'avons nul besoin que ces mêmes émissions soient répétées sur les réseaux canadiens. Le rôle des chaînes canadiennes est de nous offrir une alternative. Il n'y a aucune raison pour laquelle le réseau CTV ne devrait pas être

## b) La câblodistribution

tenu de présenter huit heures par semaine de contenu canadien, aux heures de grande écoute. On ne veut pas comprendre que les radiodiffuseurs privés canadiens grèvent l'économie canadienne. Les émissions qu'ils produisent ici sont souvent de qualité. Mais ce qu'ils ne produisent pas ici ne crée pas de richesse ici. Et les émissions qu'ils importent doivent être payées par l'envoi de devises canadiennes à l'étranger.

L'aspect le plus incompréhensible de l'échec du CRTC de s'acquitter de son mandat concerne l'industrie de la câblodistribution. Nous sommes le pays le plus «câblé» au monde; cette industrie fait de l'argent comme de l'eau. Pourtant, le CRTC n'a imposé aucune obligation culturelle sérieuse aux réseaux de câblodistribution.

Quatre grandes compagnies se partagent ce marché. Vidéotron, le réseau de langue française, semble au moins avoir un certain sens de ses responsabilités sociales, ce qui n'est pas le cas des trois groupes dominants de langue anglaise.

Ces derniers possèdent 60 p. 100 du marché anglophone. Comme nous l'avons déjà indiqué, ils présentent 96 p. 100 de dramatiques et d'émissions de divertissement étrangères. C'est ainsi qu'ils augmentent leurs recettes et grèvent l'économie canadienne. Après tout, une portion des frais d'abonnement au câble pour chaque utilisateur doit être envoyée à l'étranger pour payer les droits sur ce 96 p. 100. Environ 65 millions de dollars prélevés sur les frais des abonnés canadiens quittent le Canada à destination des États-Unis chaque année, en plus de 90 millions de dollars en publicité.

En plus de pratiquement éliminer la culture canadienne des ondes, ils ne contribuent presque rien en retour. Ils sont donc loin de se comporter en bons citoyens.

Dernièrement, ils ont tenté de neutraliser les critiques en créant un fonds de production de 60 millions de dollars. À cet égard, trois points méritent d'être soulignés :

distance — sur 80 à 100 milles avec portages — sont des exemples évidents des disciplines pour lesquelles nous devrions lutter.

## a) Jeux de l'Arctique et Jeux autochtones de l'Amérique du Nord

Nous devrions consacrer des efforts particuliers à ces jeux afin d'en faire des événements privilégiés auxquels seront conviés des étrangers, journalistes et autres.

Les organisations un peu trop sophistiquées qui font partie du mouvement olympique ne comprendraient pas cet argument ni ne semblent comprendre les aspects culturels ou indigènes du sport. Comme leurs obsessions sont abstraites, souvent le Canada n'en retire pas les avantages qu'il pourrait.

Les Jeux de l'Arctique, lancés en 1970 et les Jeux autochtones de l'Amérique du Nord, lancés en 1990, sont d'envergure internationale, ont été créés par des Canadiens et sont dirigés par des Canadiens.

Les Jeux bienaux de l'Arctique regroupant le Canada, l'Alaska et le Groënland sont en train d'élargir leurs frontières. Deux régions de la Russie y prennent maintenant part. Ces jeux sont en majeure partie financés par le gouvernement fédéral, mais nous pourrions mieux les exploiter. En effet, ils pourraient servir à faire reconnaître le Canada comme pays nordique sur la scène internationale. J'ai l'impression que les journalistes et les autres étrangers qui s'intéressent aux sports — et qui sont devenus relativement blasés par l'amateurisme professionnel trop lèche — de même que ceux qui s'intéressent aux voyages, à l'environnement et aux peuples autochtones, seraient très attirés par ces jeux.

Comme ils pourraient fort bien l'être par les récents Jeux autochtones de l'Amérique du Nord. Fait intéressant, bien que ces Jeux soient une

La où je veux en venir, c'est qu'on ne crée pas forcément une image intéressante de son pays simplement en l'emportant sur d'autres pays dans des épreuves sportives internationales. Nous pouvons obtenir le même résultat en tirant parti de ce qui est singulier ou spécifique à notre propre expérience. Et à long terme, cela est plus susceptible d'intéresser les gens de l'extérieur.

Un dernier exemple. Il existe un championnat canadien de canotage de longue distance. Ces courses sur 80 à 100 milles avec portages sont sans conteste le produit de notre histoire. Elles offrent un côté sauvagement et imprévisible, un sentiment du réel et d'à propos culturel. Nous devrions organiser un plus grand nombre d'activités de ce genre et y inviter des gens de l'extérieur.

## XII. TÉLÉVISION

Le télévision est un secteur où nous réalisons beaucoup de dramatiques et d'émissions de divertissement que nous exportons de façon appréciable. Cependant, comme dans tous les domaines culturels, le secret consiste à réaliser un grand nombre d'émissions en tout genre — des plus commerciales aux plus ésotériques — afin de présenter une image équilibrée de notre culture et de produire une industrie saine. Or, nos efforts en ce sens se trouvent entravés non pas par l'aspect créatif, mais par une anomalie structurelle interne, à savoir que nous sommes assujettis à la politique étrangère des autres à un point inacceptable. Rien n'excuse un tel état de choses, car nous disposons de l'organe de réglementation nécessaire. Il ne fait tout simplement pas son travail.



itinérante. Les acheteurs ont l'habitude d'attendre qu'on leur envoie leurs acquisitions.

Il existe également une autre façon de faire des expositions itinérantes et de vendre des œuvres d'art. Pour beaucoup moins cher que par l'entremise d'une galerie officielle, il est possible de s'entendre avec une galerie commerciale locale bien connue. Il ne s'agit pas ici de simplement «louer des murs» car notre présence perdrait alors de sa crédibilité. Il serait préférable d'intéresser une galerie à présenter une ou deux expositions par année et de la consulter pour qu'elle présente ce qui l'intéresse. Il faudrait par conséquent inviter constamment au Canada des propriétaires de galeries pour qu'ils constatent ce qui s'y fait, ce qui permettrait du même coup d'établir des relations à long terme et de mieux faire connaître l'art canadien sur le marché international.

## XI. SPORTS

En ce qui concerne les compétitions sportives internationales, on considère en général que nous devons y faire bonne figure. Or, il est tout aussi important de nous assurer que les activités sportives d'envergure internationale reflètent nos particularités et non simplement celles des autres. Il est particulièrement ridicule que le pays nordique le plus important cherche à se conformer à une conception beaucoup plus urbaine et méridionale des sports d'hiver.

Il est tout à fait absurde, par exemple, que soient absentes des Olympiques d'hiver des épreuves comme la raquette de longue distance ou des épreuves combinées comme la raquette-tir ou la raquette-tir à l'arc, ou encore des courses d'attélagages de chiens.

Pourquoi tant de chefs de file des milieux sportifs canadiens haussent-ils les épaules quand on aborde cette question? Pourquoi accorde-t-on plus d'importance aux priorités d'autres pays qu'aux nôtres? Il s'agit simplement d'avoir confiance en nous-mêmes et dans ce que nous représentons.

En ce qui concerne les Olympiques d'été, la crose sur terrain et le canotage de longue

Les thèmes retenus, les expositions organisées dans le cadre de chaque conférence, les conservateurs étrangers, les critiques d'art et les historiens qui seraient invités au Canada pour chaque conférence — voilà autant de facteurs qu'il faut réunir, contribueraient nettement à mieux faire connaître la spécificité artistique canadienne à l'étranger.

Il deviendrait alors plus facile de négocier la tenue d'expositions canadiennes dans les galeries d'art publiques à l'étranger.

## c) Galeries d'art

Il n'est pas évident qu'un centre culturel soit le meilleur endroit où présenter l'art canadien à l'étranger, à moins que les galeries d'art faisant office de centre culturel aient la réputation d'être des agents dynamiques du milieu artistique local. La moindre apparence de prestige, de lien avec la diplomatie ou de caractère «officiel» neutralise l'effet possible des œuvres exposées. En d'autres mots, le public n'y va pas, parce que ceux qui s'intéressent à l'art contemporain ne l'associent pas à ces apparences. Si l'on veut présenter de l'art dans nos rares galeries officielles à l'étranger, il faut alors revoir de fond en comble la nature, l'atmosphère et l'approche de ces galeries. Pour réussir, elles doivent être anticonformistes et ne pas avoir peur de verser dans l'extravagance.

Par ailleurs, il ne sert pas à grand-chose de présenter des expositions itinérantes d'œuvres d'artistes vivants si ces œuvres ne sont pas à vendre. La vente d'œuvres dans des lieux à but non lucratif ou diplomatique peut poser des problèmes techniques. Mais ce ne sont que des problèmes techniques. Les peintres veulent vendre leurs œuvres. De plus, un artiste établit la réputation sur la scène internationale par sa présence de ses œuvres dans les collections privées et publiques à l'étranger. Il ne suffit pas d'avoir un système complexe quel qu'il soit pour orienter les acheteurs éventuels vers des galeries privées au Canada. Lorsque des gens voient une peinture qu'ils veulent acheter, ils devraient pouvoir le faire, sans interrompre l'exposition

contexte. Dans chaque pays, il existe des musées ainsi que des galeries publiques et privées consacrant certains artistes en particulier. Notre objectif devrait être d'établir nos artistes dans ce type de structure. Cette tâche revient en partie aux diplomates sur place, épaulés par les musées et les spécialistes en arts au pays.

## a) Musées

Au cours des dernières décennies, une activité qui a pris une envergure de plus en plus internationale est l'exposition thématique souvent organisée par plusieurs musées.

Que l'on approuve ou désapprouve que tant d'énergie soit déployée pour diriger l'intérêt du public vers le passé, le problème, c'est que le Canada n'a pas réussi à exploiter ce phénomène pour établir sa propre présence visuelle. Il faut organiser plusieurs importantes expositions thématiques d'envergure internationale sur l'art canadien et qui représentent non pas des régions mais des périodes. Pour ce faire, il faut canaliser l'énergie des musées canadiens, établir une stratégie soutenue pour attirer des conservateurs compétents au Canada et faire beaucoup de travail à l'étranger.

Le jeu en vaut la chandelle car ces expositions contribuent à fixer les images des cultures à l'échelle internationale. Les volumineux catalogues préparés à ces occasions deviennent la mémoire de l'exposition.

Il est difficile de graver dans l'esprit des étrangers les images de l'art contemporain canadien, à moins d'avoir établi le contexte visuel d'où elles proviennent.

## b) Conférences thématiques

Dans le cadre de la politique qui précède, il faudrait tenir, dans diverses régions du Canada, une série de conférences thématiques internationales sur l'art canadien sur une période de cinq ans, par exemple. Ces conférences devraient faire partie d'un plan unique et concerté, établi en collaboration avec les universités, les galeries publiques et le gouvernement.

public et les visiteurs étrangers. S'ils sont bons, leur réputation en fera une attraction pour les visiteurs.

Le prestige résultant de ces tournées à l'étranger est de courte durée. Tous les intéressés ont l'impression d'avoir accompli quelque chose. Mais qu'oi? Il s'agit d'une conception désuète du prestige qui ne convient pas à un pays comme le Canada qui met l'accent sur la créativité et la nouveauté. Les tournées de ces grands orchestres et troupes absorbent enfin un pourcentage élevé des fonds disponibles.

Il serait plus approprié de cibler nos activités dans ce domaine sur de petites troupes de danse moderne et de petits ensembles musicaux, axés sur la création et sur la musique nouvelle. Le Canada, à la pointe du progrès dans ces deux domaines, a un nombre remarquable de troupes de danse avant-gardistes. Les frais de déplacement de ces troupes, moins encombrantes, sont beaucoup moindres.

Il serait possible, dans les deux cas et en se concentrant sur les festivals par exemple, d'organiser des tournées qui se situeraient dans un contexte culturel au lieu de tomber à plat. Le public, formé d'amateurs de musique et de danse modernes, serait souvent beaucoup plus jeune. La réputation du Canada comme centre de créativité énergique s'en trouverait ainsi rehaussée.

## X. ARTS

Sauf pour ce qui est d'un petit nombre d'artistes, l'art contemporain franchit difficilement les frontières. Rares sont les peintres aujourd'hui qui ont des marchés viables en dehors de leur propre pays. Cela vaut autant pour les Américains que pour les Européens. Il existe certains événements classiques internationaux — comme la Biennale de Venise — où nous jouons notre rôle. Quant à savoir si nous exploitons pleinement ces occasions, la discussion risquerait d'être interminable. Il y a aussi les foires artistiques.

Or, dans le monde de l'art, il faut éviter de croire que le plus important, c'est d'être présent. L'important, c'est d'être présent dans le bon



## a) Disques compacts et bandes magnétiques

La vente d'enregistrements musicaux sur disques compacts et sur bandes magnétiques semble se heurter en grande partie aux mêmes problèmes que les livres, à savoir la distribution internationale et la vente des droits internationaux. Il se peut donc que le même genre de solution que pour les livres s'impose, soit la création d'une agence de distribution et d'une agence de négociation des droits.

## b) Tournees

C'est un domaine délicat où nous tombons trop facilement dans la formule traditionnelle du «prestige». Beaucoup de gens croient que le fait d'envoyer des orchestres symphoniques et des grandes troupes de ballet autour du monde sert les intérêts du Canada parce que ces groupes se produisent dans des salles prestigieuses, donnent aux ambassadeurs l'occasion d'inviter des gens prestigieux et suscitent des critiques dans les journaux.

La formule est en réalité douteuse. Il est extrêmement coûteux d'envoyer des orchestres symphoniques et de grandes troupes de danse en tournée, et le plus souvent, ces spectacles tombent dans l'équivalent d'un vide culturel, non pas qu'ils ne soient pas bons, mais parce qu'il s'agit d'événements uniques. L'ambassade finit souvent par remplir la salle à ses frais. Et comme l'orchestre ou la troupe de danse présente dans bien des cas les mêmes oeuvres que l'orchestre ou les troupes de l'endroit, les critiques pourront tout au mieux les comparer.

Tout cela n'ajoute rien en particulier à la réputation, culturelle ou autre, du Canada, et n'apporte rien de concret aux orchestres ou aux troupes de danse. Les tournées n'ont pas l'heur d'ouvrir la voie aux enregistrements. Ces grands orchestres et ces grandes troupes sont des entités «d'interprétation», rarement de «création». Leur fonction réelle, comme celle de tous les orchestres symphoniques et de toutes les grandes troupes de danse du monde, consiste à divertir leur propre

d'identité, c.-à-d. de leur culture; cette situation complique toute une gamme de domaines de responsabilité fédérale et empêche de créer un marché d'exportation.

L'une des raisons de rouvrir le marché après la période de cinq ans plus d'ans serait qu'un protectionnisme inutile ne favoriserait pas, à long terme, notre propre désir d'exporter.

Entre-temps, les efforts d'exportation pourraient commencer par la coopération avec l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI). Il est paradoxal, par exemple, que nous investissons dans des établissements ou des structures d'enseignement du monde en développement, afin de créer ainsi un marché pour les maisons d'édition britanniques, américaines et françaises.

Des politiques à long terme s'imposent. Elles permettront aux maisons d'édition canadiennes d'ouvrages pédagogiques de prendre racine dans le monde en développement de pair avec des éditeurs locaux qui n'ont pas été associés au système d'édition de l'époque coloniale.

## IX. MUSIQUE

La musique est un domaine où mes connaissances plus limitées me laissent moins sûr des vraies options. Ce qui ressort toutefois, c'est que, dans ce domaine, la politique culturelle semble avoir fait l'objet de moins de réflexion qu'ailleurs. Même les considérations fondamentales concernant ce sur quoi il faudrait concentrer nos efforts semblent faire défaut. Plusieurs personnes m'ont parlé de la difficulté d'établir une politique étrangère systématique en la matière en l'absence d'une politique nationale systématique. Elles se sont aussi demandé si nous tirions pleinement parti des artistes et créateurs canadiens établis à l'étranger. La musique, qu'il s'agisse d'oeuvres classiques ou de rock, fait l'objet d'un commerce international. Le succès de ces Canadiens à l'étranger constitue donc un volet concret de la culture canadienne.

Il y a lieu de s'arrêter sur deux secteurs précis :

canadienne. C'est de la «canadianisation» à la *Time Magazine*.

Le problème fondamental vient de ce que plus nous ouvrons les marchés pédagogiques à la concurrence, plus les entreprises étrangères sont favorisées. Leur taille leur permet d'être omniprésentes, d'offrir un grand choix de textes et de proposer des échantillons gratuits.

Il s'ensuit que les maisons d'édition canadiennes restent petites et se trouvent, il va sans dire, mal placées pour lancer des campagnes d'exportation.

Une période de restructuration fondamentale s'impose. La seule façon simple de le faire à un coût raisonnable serait probablement que les provinces déterminent une période — une période initiale de cinq ans, suivie peut-être de dix ans — pendant laquelle les écoles ne pourraient acheter que des livres entièrement produits par des maisons d'édition canadiennes.

Le fait que l'éducation d'un pays où le niveau d'éducation, de vie et de civisme est si élevé soit dominée, d'une manière ou d'une autre, par des intérêts étrangers dénote un manque remarquable de volonté nationale, (et provinciale). Ce n'est pas, comme certains pourraient le suggérer avec désinvolture, l'aboutissement inévitable de la mondialisation. Le Canada est le seul pays avancé qui se retrouve dans cette situation.

La politique provisoire d'achat proposée donnerait aux maisons d'édition canadiennes le temps de croître et de se restructurer. Au bout des dix années, on pourrait réouvrir le marché en posant comme seule condition que les entreprises canadiennes d'édition, après avoir profité de la politique gouvernementale, ne puissent être rachetées que par des Canadiens. Cette limitation sur les rachats de maison d'édition impliquerait probablement un rôle fédéral car, si la réglementation sur l'approvisionnement relève des provinces, le gouvernement fédéral serait bien placé, sans dépasser les limites de son rôle, pour inciter les provinces à agir et à régler la propriété étrangère dans ce secteur. La structure canadienne, les entreprises étrangères exportant leurs profits, rend plus difficile d'éduquer les Canadiens en leur donnant un sentiment très net

- ce marché est actuellement dominé par des firmes britanniques, françaises et américaines dont la réputation et les attitudes coloniales passées et présentes rendent attrayante une incursion canadienne plus désintéressée;

- nos méthodes pédagogiques sont souvent plus avancées qu'en Grande-Bretagne et en France. Elles sont au moins d'égale qualité.

Le problème vient, comme dans d'autres domaines de l'édition, de ce que, dans les années 1960 et 1970, au moment où nos efforts créatifs commençaient à prendre de l'ampleur, les grandes maisons d'édition de nos trois principaux concurrents ont commencé à prendre une grande expansion au Canada et à racheter des entreprises canadiennes.

Le résultat est que la majorité des manuels utilisés, aux niveaux élémentaire et secondaire, tant au Canada anglais qu'au Canada français, sont produits par des maisons d'édition qui appartiennent, en tout ou en partie, à des intérêts étrangers.

Leur produit n'est pas nécessairement mauvais. Au Québec, il semble que les différences entre le programme d'études provincial et ceux de la France et des États-Unis soient si grandes qu'il y ait peu de place pour les adaptations, si bien que les livres scolaires sont rédigés et produits au Québec. Au Canada anglais, le problème est plus complexe du fait que la taille des maisons américaines leur permet souvent de façonner indirectement les programmes d'études.

Chaque province résout ses problèmes à sa façon. Le Québec a des exigences très précises. Un peu en désespoir de cause, l'Ontario a renforcé la directive n° 14 énumérant les livres que les écoles peuvent acheter. Si leur publication par des firmes étrangères est acceptable, ces livres doivent être produits au Canada et rédigés par des Canadiens.

Certains éditeurs contournent cette exigence en produisant des textes nord-américains rédigés en réalité par plusieurs auteurs, dont un auteur canadien, auxquels ils ajoutent une section



autour d'envois regroupés, l'entreprise aurait peut-être besoin d'un service de deux à quatre personnes à Paris et/ou à Londres et peut-être d'un système d'entreposage. Ce serait la première étape.

Il n'y a pas de raison pour que des maisons d'édition étrangères établies au Canada et ayant un programme d'édition d'ouvrages canadiens n'y participent pas pour ce volet.

Un tel système de diffusion pourrait aussi s'étendre aux revues et aux trimestriels littéraires canadiens qui deviennent, s'ils sont vendus en librairie, un moyen de vendre des livres canadiens.

Quant à savoir si une telle entreprise serait rentable au bout de cinq à sept années, la réponse est : peut-être ou probablement. Ce qui importe le plus, c'est que les exportations culturelles du Canada seraient accrues et la visibilité du Canada à l'étranger rehaussée. Cela se traduirait normalement par d'autres retombées bénéfiques dans divers domaines, comme aider les éditeurs canadiens à augmenter leurs tirages pour les porter au seuil de rentabilité et les aider à s'organiser sur le plan stratégique pour traiter avec les marchés tant intérieur qu'extérieur.

#### d) Bulletin mensuel ou trimestriel du livre

Les grandes maisons d'édition produisent maintenant couramment des bulletins mensuels destinés aux lecteurs et diffusés aux librairies du monde entier.

Ces bulletins, destinés à compléter les critiques parues dans les journaux et les revues, sont rédigés dans un esprit positif en vue d'attirer l'attention sur les ouvrages de la maison d'édition, mais à un niveau de discussion élevé et non comme simple publicité.

Comme ils renseignent les lecteurs, les librairies sont heureuses de les avoir.

Bien que le gros du travail de l'agence de distribution pourrait s'effectuer grâce à la tech-

#### e) Agence littéraire

nologie moderne, la parution d'un bulletin de ce genre serait le résultat logique d'une telle organisation. Cette agence sera la mieux placée, après tout, pour savoir quelle optique donner au bulletin et comment le diffuser.

Il existe des agents littéraires au Canada et beaucoup d'écrivains et d'éditeurs canadiens en ont aussi à l'étranger. Une grande lacune persiste toutefois, et beaucoup d'éditeurs sont mal servis par leurs accords internationaux actuels.

L'agence de distribution telle qu'elle a été décrite plus haut pourrait aussi comporter un volet consacré à la vente des droits. Elle ne ferait pas nécessairement concurrence à des agents littéraires canadiens. Elle pourrait entrevoir de collaborer avec beaucoup d'entre eux sur le plan international et de travailler avec beaucoup d'agents littéraires étrangers.

Ce à quoi je veux en venir c'est tout simplement que, dans son état actuel, le réseau d'agents littéraires sert mal l'industrie canadienne de l'édition. L'agence proposée et son volet particulier permettraient de concentrer les efforts à l'étranger et d'atteindre le seuil de rentabilité.

#### f) Publications pédagogiques

Comme pour le service de distribution de l'agence, nous partons ici du principe que l'organisme fonctionnerait comme entreprise privée du commerce du livre, où ceux qui réussissent se montrent énergiques, enthousiastes, prêts à prendre des risques et à maintenir un rythme frénétique.

Voici un excellent exemple de secteur où les éditeurs canadiens pourraient avoir un marché d'exportation, mais sont freinés par les structures internes. Le marché international en anglais et en français recèle d'un réel potentiel pour deux raisons :

extrêmement complexe. Dans les autres pays anglophones et francophones, les grandes maisons d'édition règlent ce problème en diffusant tout simplement ces livres à l'étranger par le biais de leurs distributeurs locaux. Dans bien des cas, ces marchés d'exportation font la différence entre les profits et les pertes. Les éditeurs américains, par exemple, calculent souvent que le marché canadien représente les 10 p. 100 additionnels qui rendent la publication d'un livre rentable.

Si cet argument concernant la marge bénéficiaire est valable en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, il l'est à double titre pour notre marché plus restreint. Et pourtant, à toutes fins pratiques, la plupart des ouvrages canadiens ne sont pas en vente dans ces pays, à moins que les droits subsidiaires aient été vendus.

Nous avons toutefois, il faut le mentionner, un avantage par rapport aux autres, à condition de l'exploiter avec force. Nos deux langues officielles et notre programme de traduction ouvrent tout naturellement aux ouvrages canadiens le marché des deux principales langues du milieu international de l'édition. La diffusion hors du Canada de ces ouvrages traduits demeure toutefois un problème.

Le deuxième marché englobe tous les pays qui ne sont ni de langue anglaise ni de langue française, ainsi que les pays anglophones pour les livres de langue française, et vice versa. Pratiquement toutes les grandes villes du monde où l'anglais n'est pas parlé comptent au moins une librairie de langue anglaise. De même, presque toutes les grandes villes du monde où le français n'est pas parlé comptent une librairie de langue française. Le marché est vaste et en pleine croissance. La clientèle de ces librairies est composée habituellement des habitants les plus influents de ces villes. On y trouve rarement des livres canadiens. Si le libraire veut un ouvrage d'un auteur canadien, il doit généralement le commander de l'éditeur anglais, américain ou français qui en a acheté les droits, le cas échéant. C'est une perte pour le Canada sur le plan des exportations.

Le problème vient dans chaque cas de la entreprise commerciale de distribution qui pourrait, en regroupant un grand nombre d'éditeurs canadiens, atteindre la taille et le chiffre d'affaires nécessaires.

Certains éditeurs canadiens ont déjà conclu, avec plus ou moins de succès, des accords de distribution en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en France avec des maisons d'édition ou des agences de distribution locales. Je dis avec plus ou moins de succès, car le volume des ventes signifie que ce n'est une préoccupation ni primordiale ni secondaire du distributeur local.

*Le Literary Press Group* a conclu une entente intéressante avec un distributeur d'*Alternative Presses* aux États-Unis. Leurs exportations sont ainsi passées, la première année, de 25 000 \$ à 250 000 \$, et il semble qu'ils doubleront ce chiffre au cours de la deuxième année. Ce programme, qui jouit de l'appui du gouvernement, montre qu'il y a là un vide à combler.

Ces ententes donnent une idée de ce qu'il serait possible de réaliser sur la scène internationale si nous avions une agence de distribution unique. Il est de plus en plus facile pour des petits groupes, grâce aux progrès des moyens de communication offerts par le télécopieur, l'ordinateur et le CD-ROM, de créer des réseaux de distribution étendus. Une agence de distribution unique se ferait rapidement connaître dans le milieu international des librairies, des agences et des grossistes. Chacun saurait où se tourner lorsqu'il cherche un ouvrage canadien.

Un organisme de distribution dont les éditeurs et le gouvernement se partageraient la propriété aurait du sens. Il lui faudrait l'appui financier du gouvernement pendant cinq ou sept ans peut-être, mais d'autres groupes voudraient peut-être aussi y participer.

Le seul fait de déterminer ce que nous mettons sur le marché international et de décider des modalités serait un énorme pas en avant. Outre un personnel réduit de jeunes gens dynamiques au Canada qui comprendraient comment tirer le meilleur parti des nouvelles méthodes de communication, de catalogage et d'information et qui sauraient bâtir une structure de commande



internationale. La traduction d'un livre dans l'autre langue officielle du Canada lui ouvre aussi la porte de l'autre marché international. Cela peut se faire par la vente des droits étrangers ou par la distribution (voir 8c).

Ce programme a un impact direct sur la culture et l'économie du Canada, ainsi que sur notre image et les ventes à l'étranger. Cela n'a rien d'abstrait ou de théorique. Le programme a un impact direct sur le nombre de lecteurs et les ventes. Si nous voulons vraiment promouvoir notre culture au pays et à l'étranger, il y a toutes les raisons d'en accroître le budget.

## **b) Bourses de traduction en langues étrangères**

Le deuxième programme de traduction du Conseil des arts du Canada porte sur la traduction en langues étrangères de livres écrits en anglais ou en français.

De 1981 à 1994, 528 livres furent traduits, mais le programme est actuellement en crise. En plus de subir des compressions comme les autres programmes du Conseil des arts, la subvention annuelle de 80 000 \$ du ministère des Affaires étrangères a également été réduite.

Cela se produit à un moment où le travail des maisons d'édition canadiennes aux foires du livre, les résultats de ce programme et la popularité croissante de la littérature canadienne dans le monde ont conduit à une demande croissante. Autrement dit, les compressions budgétaires étouffent le succès pour lequel des gens ont travaillé très fort.

Il est déjà question d'atténuer la situation en modifiant le programme de façon à ce que les éditeurs étrangers assument une partie des coûts de traduction. C'est probablement une bonne idée, vu le marché croissant pour nos ouvrages.

Il faut aussi signaler que les auteurs préfèrent de beaucoup ne pas recourir à ce programme si les éditeurs étrangers acceptent de payer tous les coûts de traduction, comme c'est souvent le cas. Mais ce n'est pas toujours possible. Ce

## **c) Agence de distribution**

L'une des plus grandes difficultés auxquelles se heurtent les livres canadiens est d'atteindre les lecteurs étrangers, c'est-à-dire de se retrouver régulièrement dans leurs librairies. Beaucoup de livres susceptibles d'avoir un public international sont désavantagés par un système de distribution inadéquat. Par contre, les grandes maisons d'édition étrangères peuvent diffuser dans le monde entier de vastes quantités de livres intéressants ou de qualité médiocre. Leur système de distribution les avantage. Le problème des maisons d'édition canadiennes c'est que, en théorie, elles n'ont pas la taille voulue pour créer et maintenir un tel système.

Il existe deux types de marchés.

Il y a d'abord les autres pays francophones et anglophones, comme la France, la Belgique, la Suisse, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Beaucoup d'ouvrages canadiens y sont disponibles par la cession, tout simplement, des droits d'édition subsidiaires. Les programmes permettant aux éditeurs canadiens de participer aux foires internationales du livre sont utiles sur ce plan. Dans bien des cas, toutefois, les droits d'édition de beaucoup de livres ne seront pas vendus à l'étranger, même si leur qualité ou leur sujet sont susceptibles d'attirer des lecteurs. C'est la simple réalité d'une industrie de l'édition

programme donne aux auteurs canadiens un avantage économique sur deux points précis : 1) lorsqu'un auteur essaie de percer sur un nouveau marché et n'a pas encore un public qui lui est acquis, le risque étant alors à son plus grand; 2) lorsqu'un ouvrage, même important, présente des problèmes économiques particuliers à cause des difficultés de traduction ou de sa longueur. Il y aurait peut-être lieu de cibler davantage le programme sur ce genre de situations prioritaires.

Il s'agit néanmoins d'un mécanisme concret qui ouvre aux ouvrages canadiens les marchés internationaux où ils ont une bonne chance de s'attirer un public. C'est donc un programme extrêmement important qui mériterait un effort spécial pour en accroître le financement.

traditionnel des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni, à venir étudier au Canada. Il s'ensuit que nous devrions promouvoir nos établissements d'enseignement supérieur à l'étranger. Pour le faire efficacement, il nous faut une stratégie bien établie sur les secteurs de concentration, tant intellectuels que géographiques. Les universités et les administrations provinciales doivent établir ces stratégies avec le gouvernement fédéral. Elles ne naîtront pas spontanément.

Ce n'est pas, à mes yeux, une forme d'ingérence dans les champs de compétence provinciaux, mais plutôt une question de politique étrangère et de commerce extérieur. Nous avons tous beaucoup à gagner à multiplier les canadiophiles dans le monde. Par rapport à la plupart des autres pays, nous avons l'avantage de pouvoir offrir la possibilité de faire des études dans les deux principales langues internationales.

Les revenus ainsi obtenus ne sont probablement pas un sujet de préoccupation majeur. Le but réel de ces stratégies d'éducation, comme je ne cesse de le répéter, est d'établir des relations durables.

## VIII. LIVRES

L'édition illustre parfaitement la situation canadienne. C'est d'abord un domaine où le Canada obtient un succès étonnant. Une vingtaine d'écrivains, anglophones et francophones, ont un vaste public en dehors du Canada. Il en résulte des traductions en une douzaine de langues et des ventes robustes. Les dramaturges portent peut-être à vingt-cinq le nombre de nos vedettes de l'écriture. Lorsque les étrangers pensent au Canada, ce sont d'abord ces écrivains et ces ouvrages qui leur viennent à l'esprit. C'est ce qu'ils savent de nous.

Un tel succès dépasse de beaucoup celui de la plupart des autres pays. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne auraient du mal à dresser pareille liste d'écrivains couronnés de succès à l'étranger. Si l'on s'en tient à la génération actuelle, même la Grande-Bretagne ou la France ne font pas mieux en dehors de leur propre sphère linguistique.

### a) Programme de bourses de traduction

Ce succès n'a pourtant pas de contrepartie, en exploitant la situation. Il ne s'agit pas simplement de vendre plus d'ouvrages de ces écrivains à succès. Comme dans les autres pays, ils ne forment que l'avant-garde d'une école complète d'écrivains canadiens et seul un système adéquat de production et de diffusion permettrait d'en tirer avantage. Cela exige dans une grande mesure une réglementation appropriée et la coopération des secteurs public et privé, et suppose que l'on accepte les conséquences désagréables que tout changement à la situation actuelle pourrait entraîner. À moins d'être le prolongement de politiques internes couronnées de succès, la politique étrangère ne saurait réussir. L'étendue du succès à l'étranger dépend du succès obtenu au pays.

Voici quelques exemples des possibilités et des problèmes qui se présentent.

Le Conseil des arts du Canada offre deux programmes de traduction. Ces programmes ont eu beaucoup de succès et, après avoir contribué de façon directe et pratique à diffuser la littérature canadienne à l'étranger, ils souffrent maintenant, au moment d'atteindre leur apogée, des fortes compressions budgétaires.

Le premier, le Programme de bourses de traduction, sert à financer la traduction d'ouvrages canadiens de l'anglais au français et du français à l'anglais. Entre 1972 et 1994, 1 362 livres furent traduits. Le budget annuel, amputé de 10 p. 100 en 1993-1994, a été réduit à 435 000 \$.

Les demandes de bourse dépassent de beaucoup le budget, même si le tarif de traduction est demeuré stable depuis 1984, à 10 cents le mot.

Il va de soi que ce programme joue un rôle important pour faire connaître la culture anglophone aux francophones, et vice versa. Il a aussi un rôle important en politique étrangère.

L'anglais et le français demeurent les deux langues les plus importantes de la littérature



non pas dans celui des études et des échanges universitaires.

#### d) Bourses d'études au Canada

Les bourses d'études aux étudiants étrangers constituent un volet important de notre politique étrangère, à condition de savoir dans quels domaines nous encourageons les études et d'assurer un suivi en établissant des relations avec les étudiants retournés dans leurs pays.

Il est malheureux que nous semblions réduire les bourses du Commonwealth et les bourses de réciprocité, c'est-à-dire les échanges d'étudiants, avec d'autres pays au moment où nous établissons des programmes inutiles avec les États-Unis. Ces programmes sont inutiles car nous sommes déjà assez exposés de ce côté. Il nous faudrait, encore une fois, rééquilibrer nos relations.

#### e) Programme d'études canadiennes

Les opinions semblent très partagées sur le succès de ce programme. Il est possible qu'avec les années il soit en train de s'étioffer, mais beaucoup de membres de la collectivité culturelle demeurent sceptiques. C'est une chose qui en vaut la peine si elle crée véritablement une communauté d'intérêt. Mais les comparaisons faites à vue de nez sont, ici encore, inquiétantes. Les quelque 890 000 \$ consacrés aux recherches universitaires équivalent à peu près aux sommes totales que le ministère des Affaires étrangères dépensent pour les arts visuels et l'édition. N'est-il pas plus important de présenter au monde une culture vivante et ceux qui la créent que de traiter indirectement avec la culture par le biais de l'étude dans de petites salles de classe? Nous n'avons pas besoin de plus d'analyses de la littérature canadienne, mais bien de vendre plus de livres dans les librairies.

Sans nécessairement préconiser une réduction du Programme des études canadiennes, il y aurait lieu de le surveiller de très près et, si le domaine culturel devait obtenir plus

#### f) Écrivains en exil

de fonds, d'autres programmes seraient plus indiqués.

Je n'ai pas l'intention dans ce document de parler du Conseil de recherches en sciences humaines, mais une suggestion précise s'impose.

Le Canada se présente et est connu comme un refuge de la liberté d'expression et un partisan de la justice sociale. Notre gouvernement et nos organisations, comme la section canadienne du PEN, jouent un rôle important dans les mouvements internationaux sur ces questions. Et pourtant, lorsque les nombreux écrivains, dramaturges ou autres intellectuels qui fuient leur pays pour échapper aux dangers ou à la prison cherchent un refuge, ils n'en trouvent pas au Canada. C'est-à-dire que notre gouvernement se montre assez équitable et ouvert en les laissant entrer au pays, mais une fois ici, il n'existe aucune structure pour leur venir en aide. Il s'ensuit que les créateurs, auxquels le Canada venait en aide pendant qu'ils éprouvaient des difficultés dans leur propre pays, aboutissent en Grande-Bretagne, en France, en Suède et même aux États-Unis.

Cela vient en grande partie du fait que les universités de ces pays leur ouvrent des places. Ceux d'entre nous qui ont été mêlés à de telles affaires au Canada savent que nos universités manifestent peu le désir de les accueillir dans leurs rangs.

C'est certainement un domaine où le CRSH pourrait jouer un rôle. Un petit programme de subventions annuelles aux universités (de 35 000 \$ par écrivain, par exemple) contribuerait de belles manières à concrétiser nos protestations en matière de justice en faveur des créateurs.

#### g) Promotion de l'enseignement canadien à l'étranger

J'ai déjà évoqué l'importance d'établir des relations locales durables et d'encourager les étrangers, surtout en dehors du triangle

plus avancées en méthodologie de formation linguistique. C'est une chose dont nous devrions tirer parti. Des dizaines de milliers de gens dans le monde entier veulent apprendre l'anglais et le français. C'est un marché où nous sommes plus que compétitifs. Il suffirait de se concentrer sur la façon d'en profiter. Les programmes de formation linguistique de la Commission de la fonction publique et l'utilisation que nous faisons du *bain linguistique*, par exemple, attirent déjà l'attention du monde. Nous pourrions chercher activement à vendre ces programmes et amener les gens à venir faire leur apprentissage chez nous.

## b) Études supérieures à l'étranger

Les études supérieures à l'étranger ont toujours fait partie de la réalité canadienne et par tradition les étudiants se sont rendus en grand nombre en Grande-Bretagne, en France ou aux États-Unis. De la même manière que les étrangers qui font des études au Canada peuvent servir à long terme les intérêts canadiens, les Canadiens qui font des études supérieures à l'étranger peuvent y contribuer. Mais ce n'est pas dans ces trois pays que nous avons le plus besoin de structures pour encourager de tels échanges.

Nous avons plutôt besoin de meilleures relations avec d'autres parties de l'Europe, ainsi qu'avec l'Asie et l'Amérique latine. Ce sont des régions où la fixation coloniale risque moins de jouer contre nous; des régions qu'il y aurait lieu d'encourager parce que susceptibles d'équilibrer notre politique étrangère. La tendance vers la concentration des efforts produit malheureusement l'effet contraire et nous ramène aux vieilles relations étroites.

## c) Déséquilibre entre éducation et culture

Le fait de consacrer comme présentement environ les trois quarts du budget culturel du ministère des Affaires étrangères aux relations universitaires n'a pas beaucoup de sens. Sans vouloir dire que c'est une erreur de verser 10 à 12

millions de dollars en bourses ou que le programme d'études canadiennes, dont le coût atteint environ 4 millions, est un échec, il faut bien avouer que cela représente, si nous parlons de culture et de politique étrangère, un grave déséquilibre.

Ça n'a aucun sens, par exemple, de dépenser à peu près autant pour les études canadiennes que pour l'ensemble des efforts culturels. Comme je l'ai déjà dit, la culture englobe la création, la production, la diffusion et la consommation. L'étude de la culture vient loin derrière au cinquième rang. Ce n'est d'ailleurs de la culture que par indirection.

Je ne préconise pas nécessairement une réduction du budget des études canadiennes. Prenons cependant un autre petit programme, celui des échanges de jeunes et de personnalités. Ce programme a subi des compressions, mais des 400 000 \$ qui y étaient consacrés l'an dernier, 60 000 \$ furent affectés aux jeunes et presque tout le reste aux universitaires.

J'ai le sentiment que dans les structures administratives, on se sent à l'aise lorsqu'on travaille avec les structures universitaires. Il y a quelque chose de réconfortant, de concret et, en fait, d'administratif, surtout par rapport au monde complexe et déconcertant de la culture.

Mais pourquoi un programme d'échange de personnalités culturelles est-il dominé par les universitaires? Au moment où nous aurions grand besoin de placer de plus en plus de nos créateurs dans des situations culturelles internationales où ils seront exposés à leurs pairs et au grand public, il est beaucoup moins important et peu pertinent pour la promotion de notre culture d'envoyer des universitaires discuter entre eux.

Cette même tendance se constate dans bien des conférences sur les études canadiennes où l'on retrouve bien peu de créateurs et beaucoup d'universitaires.

Ce à quoi je veux en venir c'est qu'on ne met pas l'accent là où il faudrait. L'accent n'est pas sur la culture. Pour qu'elle soit considérée comme une mission essentielle, il faudrait que les augmentations budgétaires nécessaires se fassent dans le domaine même de la culture, et



## i) Envoyer

Il faudrait identifier les principaux festivals du monde entier où nous voulons assurer une présence canadienne puis chercher, en ciblant nos efforts, à établir des relations avec eux.

Cela incombe pour une bonne part aux attachés culturels canadiens sur place, qui doivent se montrer dynamiques, se manifester constamment à ces festivals, et rencontrer les organisateurs.

Certains attachés culturels le comprennent déjà et prennent eux-mêmes des initiatives en ce sens. Mais il faudrait plus d'agressivité, plus de travail sur le terrain de la part des producteurs culturels locaux.

Pour être en mesure d'éduquer et de convaincre les organisateurs des festivals, les attachés culturels doivent être bien au fait et se tenir constamment au courant de ce qui se crée au Canada.

Il faut dire que, dans l'état actuel des choses, le budget des activités culturelles leur permet à peine de quitter leur bureau, sinon à pied, et n'englobe certainement aucun moyen de les informer et de les tenir à jour.

Il est important, enfin, de répéter que la plupart des activités culturelles reposent sur des relations personnelles durables. Dans la conception actuelle de leur rôle, les attachés culturels sont donc généralement désavantagés.

## VII. ÉDUCATION

## a) Les langues

L'un des grands avantages dont le Canada jouit peut-être dans le domaine des affaires étrangères sur les plans culturel, politique et économique est l'encouragement qu'il apporte à ses deux langues officielles, qui demeurent les deux langues les plus utilisées dans les communications internationales.

Je dis bien «peut-être» car nous avons eu l'objet d'un débat interne interminable. Je suis toujours étonné d'entendre des gens discuter de la pertinence d'apprendre une deuxième langue. Ce sont souvent les mêmes qui font l'éloge de la mondialisation. Ils ne semblent pas se rendre compte que le monde demeure un casse-tête linguistique et que le fait de connaître plus d'une langue est une façon de faire davantage d'argent sur les grands marchés d'exportation. La véritable question est très simple : quels avantages peuvent représenter nos deux langues sur la scène internationale? Qui plus est, ceux qui désirent réussir dans un avenir prévisible, notamment en affaires, auraient intérêt à posséder trois langues.

Le Canada anglais a fait beaucoup de progrès. L'on trouve présentement 300 000 anglophones dans 2 000 écoles d'immersion aux quatre coins du pays. C'est un chiffre remarquable; c'est comme si 600 000 élèves étudiaient en français en Angleterre, ou en anglais en France. On fait pourtant peu d'efforts pour en tirer parti. Les entreprises recherchent rarement des gens bilingues, malgré leur attachement théorique à la mondialisation. Ni le gouvernement fédéral ni les administrations provinciales ne font plus que des efforts symboliques pour les recruter. Au Québec, le contexte anglophone assure un niveau constamment élevé de bilinguisme. Mais cette capacité est, ici encore, mal exploitée et le système scolaire a souvent comme conséquence de décourager l'apprentissage de l'anglais.

Le gouvernement fédéral devrait concentrer ses efforts sur les applications pratiques du bilinguisme dans toutes ses démarches internationales, et faire pression sur les entreprises pour les amener à exploiter cet avantage naturel. Il devrait aussi faire pression sur les provinces en vue d'accroître la formation linguistique et réaliser de réels progrès dans l'apprentissage d'une troisième langue. On parle beaucoup du besoin d'améliorer l'éducation pour relancer l'économie. Les langues sont des éléments importants pour réussir sur les marchés d'exportation et il incombe aux provinces d'aider les citoyens à parfaire leur formation linguistique. Il est bon d'ajouter que l'essor des écoles d'immersion a fait du Canada l'un des pays les

De façon plus précise :

- Il faudrait que le gouvernement fédéral cible davantage ces festivals, les appuie financièrement et autrement, et s'en serve comme foyers de culture canadienne.

Il existe, par exemple, d'autres réunions littéraires importantes comme la Rencontre québécoise internationale des écrivains, le *Vancouver Authors Festival*, un festival au Yukon, et des salons du livre — à Montréal, à Québec, à Toronto (actuellement au troisième rang), au Saguenay—Lac Saint-Jean et dans l'*Anglophone Bookellers' Association*, dont il faudrait faire une activité populaire semblable aux salons du livre francophone.

Une coordination suffisante entre ces activités fait cependant défaut. Lorsque nous faisons venir des gens, il faudrait pouvoir les envoyer à plusieurs événements dans différentes régions.

- C'est là un principe général qu'il faudrait retenir le plus possible lorsque nous faisons venir des gens au Canada. Il faudrait essayer de les envoyer dans au moins deux ou trois régions, sinon ils auront une fausse idée de la complexité du pays.

C'est particulièrement vrai des ressortissants des trois puissances « coloniales » qui arrivent souvent avec leurs propres visions d'une société monoculturelle. Il ne faut cependant pas s'en laisser imposer. Il faudrait envoyer les Britanniques au Lac Saint-Jean, les Français en Alberta et les Américains dans le Nord.

Lorsque le Congrès du PEN international s'est tenu à Toronto et à Montréal, en 1989, 16 grands écrivains étrangers furent amenés à l'île de Baffin.

C'est sûrement l'image du Canada qu'ils retiendront, car c'est un endroit unique et qui représente véritablement ce qu'est le Canada. En général, lorsque nous faisons venir des gens ici, il faudrait attacher moins d'importance aux villes et à la zone méridionale.

- Il faudrait aussi chercher l'originalité, l'inattendu. Muskoka est l'hôte, chaque année, par exemple, d'un festival de bateaux classiques. On y retrouve les plus beaux bateaux de plaisance du monde, tous construits au Canada au début du siècle. Ce concrètement un phénomène canadien et montre comment une partie des Canadiens passent leurs été. De larges segments de la presse étrangère seraient enchantés et heureux de découvrir tout un mode de vie dont ils ne savent rien, (par exemple nos lacs et nos chalets).

Ce sont là des vignettes du Canada, mais elles sont bien réelles, inhabituelles et attrayantes.

- Lorsque nous invitons des étrangers à des festivals, nous devons insister davantage sur ce qui est nouveau, expérimental et original. Sans vouloir insinuer que les formules plus traditionnelles n'ont plus leur raison d'être, je crois que nous ne devrions pas nous laisser obséder par le désir d'être les meilleurs dans ce qui n'est pas propre à ce que nous sommes. Si, comme beaucoup de gens le prétendent, nous offrons une nouvelle vision de ce qu'un pays peut devenir, il faudrait faire ressortir ce qu'il y a de nouveau ici.

Tout cela sera inutile à moins d'assurer un suivi, à court comme à long termes, lorsque les visiteurs retournent dans leur pays. Il faudrait répéter les visites et créer le sentiment que nous voulons faire des alliés de nos visiteurs. Cela incombe pour une bonne part à l'ambassade locale (voir 6f), mais elle le fait rarement de nos jours.



Il est cependant clair que nous ne faisons pas assez d'efforts pour amener des gens ici. L'envoi d'artistes à l'étranger est excellent dans des situations précises, comme les festivals et les programmes d'échange de longue durée. L'envoi de Canadiens peu connus en tournée de lecture devant de petits groupes est d'une utilité douteuse pour l'auteur et le pays.

## h) Faire venir

D'un autre côté, nous ne saurions faire venir trop de gens ici, qu'ils soient journalistes, organisateurs de festivals, directeurs de musées et de galeries, éditeurs, agents de tous genres, imprésarios, groupes politiques, hauts fonctionnaires, et ainsi de suite.

Ce à quoi je veux en venir c'est qu'un pays parle pour lui-même. Il n'est pas facile pour ceux qui viennent de petits pays centralisés reposant sur des sociétés monoculturelles avancées, de comprendre que le Canada est un pays nordique où l'on trouve deux cultures et deux langues officielles, une vaste population indigène, et un mélange sans précédent de races et d'individus, d'origines culturelles différentes. Les gens ne comprennent qu'en le voyant et ils sont en général bien étonnés.

D'autre part, les quelque 150 festivals qui se tiennent au Canada sont des pôles d'attraction pour les étrangers. Les festivals organisés au Harbournont à Toronto sont cependant indicatifs de la confusion qui règne, sur le plan de la politique nationale, quant à la valeur de ces événements. Bien qu'il s'agisse de l'événement le plus important pour les artistes du Canada anglais, les gouvernements n'ont cessé, depuis dix ans, d'en saper les fondements par une politique d'aide financière irresponsable. Ils semblaient indifférents à sa survie et auraient été heureux, au mieux, de le voir disparaître. L'une de ses composantes, le *Harbournont Authors Festivals*, est probablement le plus grand festival littéraire au monde. Dans le milieu international de la littérature et de l'édition, c'est celui que les étrangers sont le plus susceptibles d'évoquer. Il ne reçoit aucun appui financier du ministère des Affaires étrangères.

d'entre eux seraient ravis que l'on reconnaisse ce potentiel et qu'on tire parti de cette relation. Ce sont des partenaires naturels pour toutes sortes d'entreprises.

Les journalistes, les créateurs, les gens d'affaires et les fonctionnaires qui ont fait l'effort d'accepter une invitation et pris le temps de venir au Canada sont, de même, des alliés naturels. Le but n'est pas qu'ils viennent ici, rentrent dans leur pays et écrivent un article, puis qu'on les laisse tomber; il faudrait que leur visite soit le début d'une relation durable. Cela exige toutefois un effort constant de notre part, et il faut bien dire que nous le faisons rarement.

Des notions comme la mémoire à long terme, les relations à long terme et la coopération à long terme ne semblent pas très importantes dans la politique étrangère du Canada. Et pourtant c'est l'effort qu'elles exigent qui nous donne de véritables amis à l'étranger. Les étrangers qui connaissent le Canada peuvent faire beaucoup plus pour nous que même le meilleur diplomate au cours d'une affectation de trois ou quatre ans. La tâche du diplomate consiste donc à s'assurer que ce potentiel soit exploité.

Il faudrait, en pratique, charger un agent subalterne dans chaque ambassade (ce serait un travail à plein temps dans les ambassades de grande et de moyenne tailles) d'identifier tous ces amis naturels. Il est facile, avec l'informatique, de recueillir et de maintenir une base de données détaillée et de continuer à l'enrichir malgré les mutations de diplomates. Il est relativement facile de suivre l'évolution de leur carrière, de les classer par profession, de garder le contact et de les inviter périodiquement. Ce système simplifierait les choses lorsqu'un service de l'ambassade cherche un point de contact ou que des Canadiens cherchent à établir des contacts sur le territoire couvert par l'ambassade.

## g) Tournées — envoyer ou faire venir?

Il n'y a pas de choix absolu à faire entre l'envoi à l'étranger de créateurs canadiens et l'idée d'inviter des étrangers au Canada.

faire leur travail, qui consiste à lire, à écouter et, surtout, à discuter.

## f) Des relations locales durables

L'instrument le plus efficace des intérêts canadiens à l'étranger est l'étudiant étranger qui a étudié au Canada et qui retourne chez lui, et la personnalité étrangère qui est venue en visite au Canada.

L'activité diplomatique traditionnelle reposait sur la nécessité, à défaut de communications rapides, d'avoir des intermédiaires. C'est pourquoi elle avait tendance à se concentrer sur les relations entre technocrates. Si ces relations administratives ont certes leur utilité, elles ne contribuent en rien à l'épanouissement ou à la vente de la culture. Elles n'apportent pas grand-chose comme débouchés sur les marchés étrangers, et leur valeur politique reste limitée.

Dans la plupart des pays, nos principaux points de contact et nos meilleurs amis sont ceux qui ont fait leurs études au Canada ou y ont été invités dans diverses circonstances.

Le Canada accueille apparemment quelque 90 000 étudiants étrangers par an. Pourtant, nos ambassades n'ont aucun fichier sur ces diplômés et gardent peu d'information sur les personnes venues en visite officielle chez nous. Sur une période d'une douzaine d'années, par exemple, nous avons fait venir environ six énarques par an au Canada. Lorsque quelqu'un a pensé récemment qu'il serait peut-être utile de savoir ce qu'ils sont devenus (les énarques, après tout, font carrière et exercent du pouvoir), on a constaté que personne n'en avait conservé une liste. Autre exemple : les programmes d'études canadiennes à l'étranger regroupent quelque 4 500 «canadianistes». Comment pense-t-on les utiliser?

La réalité c'est que les jeunes gens qui viennent étudier au Canada font déjà partie, dans leur pays, de la minorité de ceux qui conjuguent intelligence et argent. Lorsqu'ils rentrent dans leur pays, ils deviennent gens d'affaires, artistes, fonctionnaires ou politiciens. La plupart d'entre eux aiment le Canada et, comme ils y ont vécu, ils en ont une certaine compréhension. La plupart

pays de moindre importance sur le plan démographique, économique, etc. En général, nous sommes le seul pays membre du Groupe des Sept qui n'y est pas, faute de bonnes raisons de nous y inclure. Les États-Unis représentent l'Amérique du Nord. Aux yeux du monde, l'ALÉNA c'est les États-Unis, eux qui se comportent aussi, sur la scène internationale, comme si c'était le cas. Et nous ne faisons pas partie de la collégiale Union européenne.

*The European*, devenu l'un des hebdomadaires internationaux les plus influents, est l'un de ceux qui adoptent le plus souvent cette formule. Dans son numéro du 5-11 août 1994, le Canada n'est pas mentionné dans un tableau sur la dette publique de 17 pays. Le niveau de notre dette aurait dû, à n'en pas douter, nous mériter une place. Un attaché de presse canadien a-t-il décroché le téléphone pour se plaindre ou chercher à remédier à la situation?

Ces tableaux et graphiques sont-ils importants?

Les absents échappent à l'imagination du lecteur. Chaque fois que nous ne figurons pas sur un tableau des taux de change, cela a un effet sur les gens, des banquiers aux touristes, qui achètent et vendent des devises. Chaque fois que nous ne figurons pas dans un graphique sur le niveau de vie ou le niveau d'efficacité, c'est un coup porté à notre rôle industriel.

Et les journalistes qui rédigent des analyses internationales s'inspirent beaucoup de ce qui a déjà été résumé dans des centaines de graphiques et tableaux.

Le travail de l'attaché de presse n'est pas de soupirer ou de se demander pourquoi. Il consiste à téléphoner, à déjeuner avec des gens, à argumenter, à se plaindre et à convaincre. Le travail consiste tout simplement à amener les journalistes à tenir compte de nous en leur rappelant notre existence et nos caractéristiques.

Cela a comme corollaire qu'il ne faudrait jamais affecter un attaché de presse dans un pays à moins qu'il n'en parle couramment la langue avant son arrivée. Il leur sera impossible, autrement, de



l'entrée principale de la nouvelle aile de la *National Gallery*. Ce serait maintenant une excellente adresse pour un centre culturel. Il devrait être possible, encore une fois, de négocier les travaux minimes qui en feraient une entrée plus grande et plus accueillante.

Si nous poursuivons nos activités culturelles à Londres, il serait pour le moins incompréhensible d'abandonner un bâtiment et une adresse pour lesquels la plupart des gens seraient prêts à payer très cher.

Paris

Le Centre culturel de Paris, situé à un endroit qui serait prestigieux pour un ministère et dans un quartier où il n'y a ni circulation piétonnière ni véritables activités culturelles, a toujours été mal localisé. On a failli, il y a quelques années, le déménager au centre de Paris et du quartier culturel; l'annulation de ce projet, très sensé, demeure inexplicable.

Malgré un marché immobilier difficile à Paris, il devrait être possible de négocier un échange de bâtiments afin de trouver un meilleur emplacement sur le plan culturel.

Si le centre n'est pas déménagé, il faudra déployer des efforts remarquables pour y attirer la population. Les locaux de l'immeuble ne laissent certainement pas à désirer, mais il est difficile de convaincre les gens d'aller dans ce quartier, surtout pour une exposition ou un spectacle.

Par contre, comme nous avons de beaux locaux, que les Canadiens, tant francophones qu'anglophones, ont gagné des publics français et que le partenariat est souvent bien accueilli à Paris, il serait possible de faire beaucoup de choses. Il demeure que le centre est mal situé et qu'il faut un effort inutile pour amener les gens à faire le détour.

## e) Attachés de presse

La fonction d'un attaché de presse auprès d'une ambassade est de veiller à ce que les médias locaux parlent de façon exacte et régulière du Canada.

Cela porte à croire que les ambassades ne s'abonnent pas aux services de coupures de presse, probablement par fausse économie.

Cela indique aussi que des schèmes rigides dominent les relations de cet attaché avec l'information. Si les ambassades n'ont pas les moyens de s'abonner à plus de publications, une autre fausse économie, l'attaché de presse devrait passer une heure par jour dans un kiosque à journaux pour chercher à savoir ce que disent les journaux et revues et ce qui devrait y paraître mais ne s'y trouve pas.

Les attachés de presse devraient, en fait, passer le moins de temps possible dans leur bureau. Ils devraient passer leur temps avec les journalistes, à leur parler afin de leur fournir des explications, de les cajoler et de les encourager.

Permettez-moi de donner un exemple bien précis d'une démarche qui s'impose. Les journaux, les revues, les émissions de télévision et de radio présentent sans cesse des graphiques comparatifs sur toutes sortes de choses, allant des températures relevées dans différentes villes aux fluctuations quotidiennes des taux de change. On y compare constamment les niveaux de la dette publique, les niveaux de scolarité, la production industrielle, les taux de divorce et ainsi de suite. Aux États-Unis, la tendance est d'inclure quelques pays européens et le Japon. C'est la même chose en Europe.

Il ne s'agit pas d'une conspiration et ce n'est pas parce que le Canada ne fait pas le poids. Pratiquement tous ces graphiques incluent des

deviennent des forteresses prestigieuses. C'est en devenant partie intégrante de la vie culturelle locale qu'ils aideront la culture canadienne à s'immerger dans cette civilisation plus vaste.

- Il faudrait que les peintures exposées soient à vendre (voir 10c).

En ce qui concerne spécifiquement Londres et Paris :

#### Londres

Ce fut d'abord une erreur grave que de déménager le Haut-commissariat de Canada House sur Trafalgar Square au Grosvenor Square. Canada House, un immeuble que chacun connaît et identifie avec le Canada, se trouve à l'une des meilleures adresses au centre de Londres. Situé près des bureaux de l'administration, l'immeuble est au cœur du quartier culturel et sur la route de la City.

Le Haut-commissariat occupe par contre, sur Grosvenor Square, un bâtiment anonyme sur une place que l'on identifie entièrement aux États-Unis. Pour les Londoniens, Grosvenor Square c'est les États-Unis : outre l'aigle tant controversé sur le bâtiment distinctif et les statues sur la place, c'est le lieu des manifestations anti-américaines. En déménageant au Grosvenor Square, le Canada a affaibli son image et sa présence. En plus, on s'est éloigné du centre-ville

Canada House a continué d'abriter le centre culturel, qui est sur le point de fermer ses portes. Le bail ne viendra à expiration que dans 65 ans environ, mais le bâtiment a besoin de rénovations.

La solution la plus sensée à Londres serait de négocier l'ajout de quelques étages à Canada House, ce qui devrait être possible, et d'y redéménager le Haut-commissariat. Nous ne saurions quitter trop tôt le Grosvenor Square. Si Canada House ne peut pas abriter certains services mineurs, on pourrait les installer à un endroit moins coûteux. Négociée intelligemment, l'opération ne devrait pas coûter cher.

Le centre culturel et le service du tourisme sans contrôle de sécurité, en empruntant l'entrée nord. Cette ancienne entrée de service fait face à

rassembler d'éminentes personnalités culturelles locales qui s'intéressent au Canada, de personnalités du milieu culturel canadien qui habitent la ville, des artistes canadiens qui ont déjà percé sur la scène locale et qu'on pourrait faire venir une fois l'an, et quelques gens d'affaires locaux qui s'intéressent au Canada et à sa culture. L'obsession actuelle pour le rendement économique pourrait toutefois réduire ce conseil à un simple rassemblement de commanditaires commerciaux. Ce serait une erreur. La culture n'est un commerce qu'accessoirement; elle se définit par sa créativité et non par ses aspects mercantiles qui n'existeraient pas sans elle.

Les centres culturels devraient axer leurs efforts sur les activités de groupes. L'organisation de séances de lecture ou même d'expositions est rarement une bonne idée. Les activités ont beaucoup plus de chances d'avoir du succès si on y associe des personnalités locales bien connues du monde de la création et si l'on organise des débats à deux, à trois ou à quatre sur des thèmes établis, des expositions collectives regroupant des artistes canadiens et locaux, des collaborations avec des galeries locales.

Il ne faudrait pas que ces activités soient déterminées par un calendrier irrégulier établi à Ottawa. La régularité est un grand atout dans le monde culturel, et chaque ville a son rythme propre.

Il est d'une importance primordiale de se faire connaître pour des activités particulières, ni intéressées ni alliant de soi. Il pourrait s'agir de conférences publiques annuelles sur des thèmes qui débordent le Canada. À une époque, le Centre culturel de Paris participait à une rencontre internationale annuelle de poésie et de traduction qui a capté l'attention du public en la centrant sur l'un de nos points forts.

La participation à un festival thématique ou à un événement de grande envergure est une bonne façon de toucher la population. Il faut surtout éviter que les centres culturels ne



producteur. Ils doivent faire preuve d'esprit d'entreprise, non pas que toute activité culturelle peut ou doit se révéler profitable, mais parce que au-delà de l'acte créateur, la culture relève des entrepreneurs. À moins de créer, de produire ou de vendre, l'on est un poids mort.

#### d) Les centres culturels

Les deux premières années, à tout le moins, seraient alors perdues pendant que l'agent apprend la langue, et cherche désespérément à se mettre au parfum et à établir des contacts avec des gens qui n'ont pas le temps de ralentir pour des étrangers incapables de suivre.

Il ne faudrait jamais affecter d'attachés culturels dans un pays où la personne n'a pas déjà occupé un poste subalterne, et dont elle ne connaît pas bien la langue et la culture.

- Considérant le temps nécessaire pour établir des relations profitables, les affectations à des postes culturels devraient durer au moins cinq ans.

- Les agents culturels doivent tenir périodiquement des réunions régionales pour établir leur stratégie. La culture est un domaine précis et concret qui n'a rien d'administratif. La stratégie doit découler de l'expérience pratique. Ces réunions de collaboration permettraient aussi d'atténuer le choc, pour les personnes avec lesquelles le Canada traite dans chaque pays, de la permutation des agents.

- Bon nombre des attachés culturels ont rendu de bons et loyaux services au Canada. Il ne faut toutefois pas oublier, en partant du principe que le présent examen de la politique mettra davantage l'accent sur la culture, qu'il ne s'agit pas d'une activité méditative ou discrète, mais bien de l'un des secteurs les plus dynamiques de la société.

Ceux qui y travaillent — les créateurs, les producteurs et les distributeurs — mènent des vies où il y a beaucoup plus de risques et de concurrence que dans la plupart des secteurs d'activité habituels. C'est un domaine d'affaires extrêmement concret. Pour réussir, les attachés culturels doivent réunir les qualités d'agent et de

À Londres et à Paris, la présence d'un poste de sécurité à l'entrée crée un climat d'exclusivité et de prestige, deux choses qui sont mortelles pour la culture.

Les deux centres culturels autonomes de Londres et de Paris, et les autres services culturels d'ambassades comme celui de Washington, doivent être placés dans le contexte réel de la culture des villes où ils se trouvent. Qu'est-ce qui attire un Parisien à une activité culturelle? Il faut présenter notre culture de façon à répondre à ces critères, quels qu'ils soient, sinon ce n'est pas la peine d'avoir un centre culturel.

Voici quelques suggestions générales :

- Il faudrait probablement doter les deux centres culturels autonomes d'un conseil ou d'un comité consultatif; celui-ci devrait

culture, de la société et du milieu des affaires canadiens et l'aptitude à s'insérer dans la société de son pays d'affectation, et pas seulement dans sa bureaucratie.

Ceux qui obtiennent du succès connaissent la culture locale, vont au théâtre et lisent les livres qui paraissent. Dans la plupart des cultures européennes notamment, l'élite tend à lire beaucoup d'ouvrages de fiction et à participer aux activités culturelles.

La plupart de nos diplomates seraient disposés à le faire, mais leurs propres structures ni ne récompensent ni n'encouragent un tel comportement. Ce qui plus est, le système a récompensé bon nombre de gens qui lèvent le nez sur la culture, y voyant un irritant hors de propos qui coûte cher et offre tout au plus une occasion de se divertir.

Pour recentrer notre politique étrangère sur trois missions fondamentales, il faut bien comprendre qu'il ne s'agit pas de trois missions étanches et que la culture, qui traverse les trois, est une valeur en soi. Elle est l'image du pays et constitue en outre une marchandise précieuse.

Il faudrait repenser sérieusement les valeurs du ministère afin qu'elles correspondent aux besoins de la diplomatie moderne : c'est-à-dire une habileté dans la pratique et un haut niveau de culture. Il faudrait de plus récompenser ces qualités. Cela commence au niveau du recrutement.

Il faudrait aussi chercher à simplifier le fonctionnement du ministère, le rendre moins hiérarchique, moins axé sur les systèmes et plus ouvert à la société qu'il représente à l'étranger. Comme le disait l'écrivain Anthony Storr : « La rigidité du comportement est l'ennemi de la survie. »

Étant donné ce que la diplomatie internationale exige de nos jours, il faudrait probablement modifier le déroulement de la carrière des agents du service extérieur afin que chacun passe au moins le quart de sa vie professionnelle au Canada, en dehors d'Ottawa, en affectation (prêt ou échange) auprès d'ONG, d'administrations provinciales, de chambres de commerce, de

### c) Agents culturels

grandes sociétés, et ainsi de suite, pour des périodes possiblement d'un à deux ans. Je ne vois pas, pour parler simplement, de meilleur moyen de les infuser concrètement de la nature de leur pays et de son évolution. Ces diplomates pourraient aussi, en même temps, montrer aux organisations canadiennes qui les accueillent comment obtenir plus de succès à l'étranger.

Il serait bon, en particulier, de les envoyer dans les régions nordiques du Canada afin que notre politique étrangère commence à assumer naturellement notre condition de pays nordique.

- Il est difficile et même presque impossible pour un agent spécialisé dans le domaine culturel de bien faire son travail s'il ne fait que des allers et retours entre Ottawa et les missions étrangères. Ces agents devraient, à mon sens, passer le tiers de leur vie professionnelle au sein de la communauté culturelle du Canada.

Ces expériences seraient avantageuses tant pour le ministère que pour le secteur culturel.

- Comme nous n'avons des agents culturels de niveau supérieur que dans quelques pays, il est important de ne pas les isoler du reste du ministère. Les jeunes agents devront s'occuper de culture dans les petites missions.

- La culture, l'un des secteurs les plus complexes, repose sur des niveaux élevés de sophistication culturelle et des relations de longue haleine, conjuguées à de rapides changements de mode. Il n'y aurait donc aucun sens à suivre les modalités



simplement pas avec l'établissement de relations locales durables; c'est particulièrement important dans le milieu culturel où la mémoire et la continuité jouent des rôles clés.

## b) Caractéristiques des agents du service extérieur

Au cours des deux dernières décennies, beaucoup d'agents du service extérieur ont fait des efforts extraordinaires, à tous les niveaux, et souvent avec succès, pour faire avancer la cause de la culture canadienne à l'étranger. Ce faisant, ils ont renforcé l'image du Canada et eu, sur la culture, un impact qualitatif et commercial. On ne pourrait toutefois affirmer que cette démarche s'insérerait dans une stratégie ministérielle ou gouvernementale établie. Il s'agissait d'initiatives personnelles surtout, sans que les intéressés ne s'attendent à des remerciements de la part de l'infrastructure ou à faire avancer leur carrière.

Depuis vingt ans, les qualités que le ministère des Affaires étrangères recherche chez leurs agents ont évolué graduellement. L'ancien profil de l'humaniste/généraliste a été remplacé par le profil théoriquement moderne du technocrate gestionnaire. Les compétences du spécialiste impassible des systèmes devaient réaliser des miracles en politique étrangère.

Cette formule passait, assez curieusement, à côté de l'essentiel, à savoir que les moyens modernes de communication rendent les théories des systèmes et de la collecte d'informations d'une importance plutôt secondaire en politique étrangère. Le ministère avait plutôt besoin de gens capables d'établir des relations durables autour du monde et de vendre. Cela exigeait, dans les deux cas, un niveau élevé et sophistiqué de compréhension politique, sociale et culturelle et, pour parler franchement, de réelles aptitudes à vendre. Pris dans les luttes hiérarchiques et abstraites pour le pouvoir dans des structures administratives complexes, le technocrate possède rarement ces qualités. Il est d'un modèle tout à fait dépassé.

Pour avoir du succès de nos jours, le diplomate doit conjuguer une compréhension concrète de la

- Les budgets de voyage et de représentation des attachés culturels sont si réduits qu'il leur est impossible de réaliser leur mission de vendre la culture en sortant de leur bureau pour établir des relations durables avec les festivals, les compagnies de théâtre, les musées, etc.;

- Nos agents culturels à l'étranger doivent rester en contact direct constant avec le milieu culturel au Canada afin de connaître les gens, de savoir comment vont les choses, ce qui se passe;

Cela suppose des frais pour rester en communication constante et aussi pour venir au Canada régulièrement.

Je traiterai, dans les deux prochaines sections, de la nécessité de restructurer les carrières au sein du ministère, afin que les agents culturels partagent leur temps entre les missions à l'étranger, le siège du ministère à Ottawa et les affectations au sein de la communauté culturelle canadienne.

- Les agents culturels ne tiennent pas de réunions régionales, ce qui n'a aucun sens en Europe. Ceux qui sont en poste en Europe devraient se réunir au moins deux fois par l'an, dans l'une ou l'autre des ambassades, pour discuter des programmes et des politiques, et s'entendre sur des stratégies régionales.

Ottawa n'est pas nécessairement le meilleur endroit pour concevoir des stratégies.

- Les agents culturels ne tiennent pas de réunions régulières entre eux à Ottawa, ou avec le milieu culturel.

Les politiques culturelles, particulièrement complexes, ne sauraient fonctionner sans un effort de groupe intense.

- À l'heure actuelle, enfin, tout tourne autour du système d'affectation traditionnel du ministère des Affaires étrangères. Tout recommence avec pratiquement chaque départ et arrivée, ce qui ne cadre tout

## VI. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

### a) Le rôle de la culture

Le ministère des Affaires étrangères a procédé à un réexamen, avec l'aide de l'honorable Serge Joyal, du rôle de la culture dans son mandat. Cet examen semble partir de la prémisse que la culture, actuellement considérée comme un élément marginal de la politique étrangère, devrait y jouer un rôle central.

D'après ses observations préliminaires, il semble que M. Joyal recommandera que la culture devienne l'une des trois missions fondamentales de la politique étrangère du Canada. Il proposerait également que le Canada adopte des modèles comme le *British Council* et qu'il regroupe ses services culturels dans une poignée de villes stratégiques autour du globe.

Ces trois idées — la mission fondamentale, la réorganisation et l'accroissement des effectifs de la Direction de la promotion artistique et les centres culturels régionaux — sont des pas dans la bonne direction.

Par contre, leur succès dépendra de plusieurs facteurs :

- Comme le budget consacré aux affaires culturelles s'enfonce vers les 4 millions de dollars, le ministère n'a tout simplement pas les moyens de consacrer la culture comme mission fondamentale. Il est donc essentiel de ne pas s'engager dans un processus où les contraintes financières rendent illusoire l'importance que la culture se voit reconnaître. La culture étant un élément fondamental de la politique étrangère, il faudrait reconnaître cette réalité par une réallocation budgétaire.
- Une telle structure devrait avoir à sa tête un sous-ministre adjoint;
- Le modèle du *British Council*, de l'Institut Goethe ou de directorat aiderait à centrer l'attention, au ministère et ailleurs, sur le rôle

de la culture. Le nombre limité de centres et de postes d'attachés culturels risque de réduire l'organisme envisagé au statut de ghetto. À l'heure actuelle, la promotion des arts n'est pas une des grandes voies dans lesquelles on peut faire carrière au ministère. Il faudrait viser, par un changement de ce genre, à y remédier. Il est essentiel, pour donner suite à une politique étrangère en matière de culture, d'amener le reste du ministère à participer. Je reviendrai là-dessus dans la section consacrée aux agents du service extérieur (voir 6b).

- L'idée de regrouper les services pourrait se révéler une façon de conjuguer les forces. Elle pourrait aussi se réduire à une façon bureaucratique de justifier le coût des centres culturels, tout en les détournant d'un rôle dynamique.

Si j'insiste sur ce point, c'est qu'il ne faut pas oublier la contradiction entre la méthode diplomatique et la culture. Alors que celle-ci dépend de la créativité et de l'art de vendre, les hiérarchies bureaucratiques n'ont aucun rôle utile. Le ministère des Affaires étrangères attache, naturellement, beaucoup d'importance à la discrétion, voire au secret. La structure hiérarchique existe et c'est normal. Mais elle est de plus en plus hiérarchisée et bureaucratique (cela s'est fait au cours des dernières décennies), ce qui est moins justifiable. Sa nervosité légitime à l'idée de gaffes diplomatiques peut l'amener à favoriser de manière injustifiable ce que l'on pourrait appeler la culture de représentation, formule tout à fait stérile. Le ministère s'attache aux liens hiérarchiques qui n'ont rien à voir avec les affaires culturelles et même peuvent leur nuire. La culture n'est pas une question de contrôle administratif; ce n'est pas cela qui la rend vendable ou populaire, ou qui fait de l'art.

Si je mentionne ces questions, ce n'est pas pour critiquer, mais afin d'être réaliste au sujet des changements d'attitude nécessaires pour que la culture devienne une mission fondamentale.

Voici quelques exemples de situations qu'il faudrait corriger :



- ce serait un outil utile pour les diplomates chargés d'assurer notre participation à des festivals étrangers;

- le fait que l'ouvrage soit rédigé par une personnalité culturelle bien connue lui donnerait une valeur propre et le rendrait intéressant à plus long terme. Confier à un créateur la rédaction d'un tel compte rendu des activités les plus intéressantes du pays pendant l'année donnera certainement lieu à un point de vue original et tranchant. Il en résulterait des opinions intéressantes, et probablement inattendues, sur notre culture;

- il serait peut-être possible de le publier en collaboration avec une grande maison d'édition, enfin l'ouvrage pourrait aussi présenter un intérêt commercial;

En dehors des éditions anglaise et française, il y aurait peut-être lieu de traduire cet ouvrage en d'autres grandes langues (espagnol, allemand, japonais).

## IV. GOUVERNEUR GÉNÉRAL

La fonction de Gouverneur général essaie de traduire, de façon apolitique, ce qu'est le Canada. Il était évident, dès le premier gouverneur général né au Canada, qu'elle devait servir à encourager la culture. Ce n'est pas par hasard si toute une série de prix culturels sont décernés par le gouverneur général. Depuis lors, ses fonctions ayant été élargies, le gouverneur général se déplace à l'étranger pour «représenter» le Canada.

Ces considérations nous mènent à plusieurs conclusions :

1. seules des personnes parfaitement bilingues devraient occuper ce poste;

2. l'une des qualités requises d'un gouverneur général devrait être d'avoir déjà manifesté son attachement à la culture afin que le poste serve à développer la conscience des Canadiens face à ce qu'ils sont;

## V. HÉRITAGE/PATRIMOINE

5. autrement dit, il faudrait s'éloigner de la banalisation politique du poste et éviter un modèle protocolaire stérile. La culture canadienne est en pleine effervescence et la personnalité publique la plus appropriée pour la célébrer activement serait le gouverneur général.

4. le gouverneur général devrait chercher beaucoup plus à réunir, lorsqu'elles viennent au Canada, les personnalités culturelles étrangères et leurs représentants canadiens. Dans bien des pays (la France et la République tchèque entre autres), les présidents se chargent avec beaucoup de succès de centrer l'attention des étrangers sur la culture du pays. La nomination d'un gouverneur général «culturel» pourrait avoir des répercussions internationales considérables, alors que celle d'un gouverneur général protocolaire n'en a aucune;

3. la résidence du gouverneur général, Rideau Hall, devrait servir beaucoup plus de lieu de promotion de la culture canadienne;

C'est un gouvernement voué à débarrasser l'administration fédérale de la plupart des activités culturelles, sauf pour la responsabilité de choses comme les musées, qui a baptisé ainsi le ministère de la Culture et/ou des Communications. Le terme patrimoine indique effectivement que la culture est une chose du passé, inoffensive, consacrée à des activités patriotiques simplistes, et de préférence faite de briques et de mortier.

Il est difficile d'imaginer comment un ministère qui porte le nom de Patrimoine puisse contribuer à une culture jeune et énergique, et encore moins au volet culturel de la politique étrangère.

Il peut sembler capricieux de s'en prendre ainsi à l'appellation d'un ministère, mais le nom est une manifestation des intentions. C'est pourquoi des notions comme la langue de bois et la propagande ont pris de l'importance au XX<sup>e</sup> siècle. Le nom influe aussi sur les attentes de la clientèle et sur la façon dont les fonctionnaires perçoivent leur mission. Il ne serait pas difficile de redonner au ministère un nom, comme celui de la Culture et des Communications, qui correspond à sa mission.

## b) Information sur les programmes

Aucun document public ne résume les programmes gouvernementaux en matière de culture et de politique étrangère. Sans être secrets, ces programmes ne sont décrits clairement dans aucun document annuel.

Tant que le grand public, le milieu culturel et même l'appareil gouvernemental n'ont qu'une vague idée de ce qui se fait actuellement, le débat sur le partage des responsabilités culturelles entre les ministères n'a pas de raison d'être. Le montage financier de bien des programmes semble avoir été improvisé et seuls quelques fonctionnaires en comprennent les détails. Il n'y a jamais eu d'énoncé gouvernemental clair et complet. Les attaques politiques répétées dont a fait l'objet la valeur de la programmation culturelle ont toutefois créé un mouvement de plus en plus défensif et désordonné de compressions, cachant une volonté de sauver les meubles.

Il n'est pas du tout clair si les efforts sont concentrés sur les secteurs appropriés, si des secteurs sont négligés complètement, s'il y a double emploi, ou s'il serait possible d'améliorer ce qui se fait par une simple coordination. D'autre part, il est difficile pour ceux qui produisent la culture de faire bon usage de ces programmes sans en comprendre clairement la nature. Dans ce contexte, il est pratiquement impossible aux utilisateurs des programmes de proposer des améliorations sensées.

Il serait simple de remédier à la situation en publiant annuellement une brochure qui exposerait, secteur par secteur, tous les programmes gouvernementaux. La brochure devrait englober tant les activités des ministères (Affaires étrangères, Patrimoine, Industrie, etc.) que celles d'organisations indépendantes comme le Conseil des arts, Téléfilm Canada, etc.

En plus de résumer les activités de l'année précédente, on y indiquerait le but et la taille de chaque programme, les conditions dont chacun est assorti et la façon de présenter une demande. Le public saurait ainsi combien de personnes ou d'organisations ont été appuyées.

## c) Annuaire illustré de la culture canadienne

Quant à savoir si la répartition actuelle des programmes entre les divers organismes est appropriée, la situation deviendrait beaucoup plus claire après la parution d'une ou deux brochures de ce genre.

Il faut signaler, en outre, que les provinces proposent aussi une multitude de programmes que le public et le milieu culturel ont autant de mal à démêler. Leur collaboration à une telle entreprise, même s'il s'agissait d'une brochure distincte, serait extrêmement utile.

Pendant que l'utilisation que chaque palier de gouvernement veut faire de ses pouvoirs actuels n'est pas du tout claire, les disputes sur ce qu'ils devraient faire sont insensées.

Une façon pratique d'aider le ministère des Affaires étrangères à faire rayonner la culture canadienne serait de produire, chaque année, un répertoire illustré des grandes créations culturelles de l'année écoulée et de l'année qui vient.

Au lieu de faire appel à un universitaire, à un consultant ou à un comité, la rédaction de cet annuaire serait confiée chaque année à un artiste bien connu (dramaturge, peintre, écrivain, cinéaste, ou autre) différent, et de préférence à quelqu'un qui jouit déjà d'une réputation internationale.

L'ouvrage pourrait renfermer quelque deux cents inscriptions d'environ deux cents mots chacune. On y parlerait des livres, des pièces de théâtre, des films ou des expositions qui ont marqué l'année d'une manière particulière.

L'annuaire remplirait plusieurs buts :

- il permettrait aux diplomates qui n'ont pas une connaissance approfondie des activités culturelles de parler de leur pays en connaissance de cause;
- ce serait un ouvrage à jour et pertinent que l'on pourrait remettre aux journalistes, aux personnalités du monde culturel et aux personnalités politiques de l'étranger qui viennent visiter le Canada;



concurrence pour que, sur le plan culturel, ils se comportent comme un continent qui ne ressent pas la nécessité d'influences externes ou s'y intéressent guère.

- Les Américains, profondément nationalistes, ne s'intéressent tout simplement pas aux autres cultures. Ce nationalisme crée une barrière commerciale naturelle et invisible qu'aucune mesure législative ne saurait modifier. À l'inverse, l'intérêt des pays européens pour ce qui se passe ailleurs n'a cessé de croître depuis un demi-siècle. Dotés de vastes programmes de traduction, ces pays sont ouverts aux autres cultures et accueillent plusieurs festivals à vocation internationale.

Ce à quoi je veux en venir, c'est que nous avons de bien meilleures chances d'exporter nos réalisations culturelles dans ces pays qu'aux États-Unis. En somme, on ne doit pas ignorer le marché américain mais sans en faire une obsession et tout en cherchant à réorienter nos efforts.

### III. CONSIDÉRATIONS PRATIQUES GÉNÉRALES

#### a) Comité de la culture

La confusion qui règne dans nos efforts culturels à l'étranger vient entre autres de l'absence d'indications claires, au sein du gouvernement ou ailleurs, de qui fait quoi. La solution habituellement proposée est de regrouper la responsabilité dans un seul ministère.

Cette confusion a donné lieu à des magouilles stériles pour déterminer qui aurait quoi et qui devrait prendre l'initiative. En réalité, cette diversité est peut-être un facteur positif et même un des éléments dynamiques de nos politiques culturelles.

Les différents intervenants, plutôt que de se préoccuper d'acquiescer ou de perdre des pouvoirs, devraient être amenés à collaborer. De tous les secteurs, la culture est celui où la créativité, la prise de risques et les structures non gouvernementales interviennent le plus. Il faudrait rendre aussi transparents que possible les nombreux programmes ainsi que les délibérations sur les politiques qui ont cours en secret au sein de l'appareil gouvernemental.

La création d'un comité des stratégies culturelles à l'étranger serait une façon d'encourager la participation du public. En plus des ministères pertinents (Affaires étrangères, Patrimoine, Industrie), ce comité rassemblerait les dirigeants des principaux organismes culturels et ONG indépendants et surtout les représentants des artistes (peintres, metteurs en scène, écrivains, etc.) les plus connus. Ces derniers sont, après tout, ceux qui produisent la culture; ils savent aussi comment le marché fonctionne ici et à l'étranger. Le comité pourrait regrouper au total 15 à 20 personnes.

Essentiellement politique, un tel comité ne devrait pas fonctionner à partir de cahiers d'information et d'ordres du jour complexes produits par des sous-comités ministériels. Il ne devrait pas non plus s'adjoindre de consultants, ni plus d'un ou deux universitaires pour représenter le volet de l'éducation.

Le comité ne devrait s'occuper ni d'administration, ni d'exécution. Il devrait plutôt se réunir environ deux fois l'an, pendant une fin de semaine, par exemple, pour tenter de donner un sens à ce qui se fait, ou devrait se faire, dans le cadre du volet culturel de la politique étrangère. Cela servirait à encourager l'établissement d'une stratégie globale dans le domaine culturel à l'étranger, à la clarifier, à en signaler les points faibles et à en étoffer les points forts. Autrement dit, le comité servirait d'organisme officieux de coordination et aurait pour rôle de faire jaillir les idées, tout en assurant la liaison entre le gouvernement et le milieu culturel, ainsi qu'entre les organismes gouvernementaux concernés.

## d) Alliances culturelles internationales

D'après certaines idées reçues qui ont pris naissance à Ottawa au cours de la dernière décennie surtout, le mouvement général vers la libération des marchés mondiaux de tout genre incite à recourir de façon extrêmement prudente, sinon discrète, à «l'action positive» dans notre politique culturelle nationale. Notre approche laisse croire que nous sommes laissés pour compte.

C'est une perception erronée du monde, qui découle en partie de l'auto-hypnose causée par notre obsession par ce qui se passe chez nos voisins du Sud. Depuis la signature des deux accords commerciaux hémisphériques, notre discrétion prend des allures de psychose, soit parce que nos dirigeants savent ce que l'exemption des industries culturelles signifie, soit qu'ils ont peur de le découvrir (voir 2b).

En réalité, beaucoup d'autres pays se préoccupent, plus ou moins, d'une forme de libre échange culturel qui donne lieu à la domination de trois ou quatre intervenants. C'est le cas dans bien des parties de l'Europe, de l'Afrique et de l'Asie. Nous aurions beaucoup à gagner à forger avec eux des alliances dynamiques et vocales.

À la fin des négociations du GATT, lorsque les Français ont pris la tête du mouvement de dissension européen sur la politique du film, nous n'étions pas publiquement mêlés aux discussions. Nous manœuvrions peut-être fermement en coulisse, mais nous n'étions pas perçus comme étant aux côtés de nos alliés culturels naturels qui bataillaient ferme dans un domaine où notre propre lutte est encore à venir.

Les Américains ne nous féliciteront pas de notre silence lorsque nous déciderons, le cas échéant, de nous battre pour notre propre politique cinématographique. Et les Européens ne se sentiront pas non plus tenus de nous appuyer.

Autrement dit, il nous faut commencer à forger des alliances internationales en vue d'actions culturelles plus sérieuses.

## e) Marchés relatifs

Il y a, tant dans les milieux culturels que dans l'administration, une tendance chronique à considérer le marché des États-Unis comme étant le principal marché à pénétrer, et souvent même le seul pratiquement qui en vaut la peine. C'est vrai pour les Canadiens anglophones et les francophones semblent parfois encore plus subjugués.

Les quatre principales raisons en sont la proximité, le bassin de population, la langue et la pénétration culturelle américaine au Canada. Il est intéressant de noter que malgré «l'exemption culturelle», les deux accords commerciaux n'ont fait qu'accentuer cette obsession.

En réalité, le marché américain n'est pas plus intéressant, sur le plan économique, que bien des marchés européens, et ce dans la plupart des secteurs culturels. Les raisons en sont simples.

- La consommation culturelle aux États-Unis est, par habitant, bien inférieure à celle de la plupart des pays européens. Elle y est, en général, souvent cinq fois moindre. Dans bien des domaines, les marchés allemand, français, espagnol, italien et britannique sont de valeur à peu près égale.

À titre d'exemple, un ouvrage qui figure au milieu de la liste des best-sellers du *New York Times* se vend à environ 40 000 exemplaires cartonnés. Peu d'ouvrages atteignent ce niveau; une poignée seulement dans un pays de près de 300 millions d'habitants. En Allemagne, en France, en Italie ou en Espagne, une vente à 40 000 exemplaires est relativement courante pour un succès de librairie.

L'écart s'explique en partie du fait que la classe moyenne et supérieure aux États-Unis est relativement peu nombreuse aux États-Unis et parce que le système d'éducation public éprouve aussi de graves problèmes; par contre, le système d'éducation public est relativement sain dans la plupart des pays européens et où la classe moyenne est importante.

- Les États-Unis sont assez vastes et divisés en suffisamment de régions qui se font



des politiques. Ce qui importe avant tout, ce n'est ni le fatalisme ni un faux optimisme, mais de comprendre froidement qu'il y a des choses à faire et qu'il faut les faire.

## b) ALÉ — ALÉNA

Il semble admis que la culture a été exclue de ces accords :

« 1. Les industries culturelles sont exemptées des dispositions du présent accord. »

Le paragraphe suivant semble toutefois affirmer le contraire :

« 2. ... chaque Partie pourra prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent en réaction à des interventions qui seraient incompatibles avec le présent accord, si ce n'était du paragraphe 1. »

Autrement dit, nous avons créé un mécanisme pour nous punir advenant que nous prenions des mesures concrètes pour consolider ou renforcer la position de nos industries culturelles. Or, il s'agit des mesures nécessaires pour donner à ces industries culturelles la capacité financière d'exporter efficacement.

Le paragraphe 2 ne veut peut-être pas dire ce qu'il dit. Dans ce cas, quel en est le sens? Il semble créer un mécanisme par lequel des mesures prises dans le secteur culturel entraîneront des représailles dans le secteur de l'acier, par exemple. Une clarification de la situation s'impose. Il est certain cependant que depuis la signature de l'ALÉ, il n'y a eu aucune initiative culturelle importante.

Si cet article de l'Accord est effectivement un piège, le gouvernement doit commencer à formuler une politique pour y remédier. Autrement, la politique culturelle, tant nationale qu'étrangère, se trouve prise dans un carcan.

## c) Politique nationale

Chacun a tendance à croire que la « politique étrangère et la culture » concernent des activités à

l'étranger : ventes, distribution, image, influence, recettes à l'exportation, et ainsi de suite. Mais il va de soi que d'autres pays ont aussi des politiques étrangères et que ce qu'ils font à l'étranger — les ventes, la distribution, l'image qu'ils créent, l'influence qu'ils exercent ici et les revenus qu'ils tirent du Canada — est la contrepartie de nos activités.

Dans notre cas, la poire n'est pas coupée en deux. Nos remarquables succès culturels à l'étranger ne témoignent pas d'une position dominante de notre propre culture dans notre pays/marché. Et plus la politique étrangère culturelle d'autres pays a du succès au Canada, plus nos propres industries culturelles s'affaiblissent. Si, comme c'est le cas, la concurrence et la qualité ne sont en grande partie pour rien dans cette inégalité, qui résulte plutôt d'un dysfonctionnement de notre structure interne, nous sommes désavantagés pour de bon. Nos industries se voient privées, pour parler simplement, des ressources financières nécessaires pour lutter énergiquement sur les marchés d'exportation. Et notre population se retrouve difficilement dans la culture qui lui est proposée. C'est, pour le moins, une cause de confusion.

Les efforts du Canada s'en trouvent affaiblis dans toute une série de domaines. Il devient difficile pour le citoyen de comprendre où ses propres intérêts résident car les intérêts d'autrui lui sont constamment proposés comme étant les siens.

Il serait donc naïf de vouloir établir une nouvelle politique étrangère énergétique dans le domaine culturel sans d'abord remédier à notre situation interne. S'attendre, par exemple, à ce que l'industrie cinématographique se montre active et agressive à l'étranger, alors que les structures industrielles ne lui laissent que 4 à 6 p. 100 du marché national, ressemblerait à une fugue juvénile, pas à une politique nationale.

Autrement dit, la politique culturelle étrangère du Canada doit commencer par un renforcement général, voire une révolution, de la politique culturelle nationale.

fondement de communautés nordiques viables pour les Inuit, les Dénés et les gens venus du Sud.

Il nous faut, autrement dit, démontrer que cette région nordique, la plus importante de notre pays, c'est le Canada et que nous pouvons projeter la vision que nous en avons.

En quoi est-ce une question culturelle? La culture est une forme de mémoire vivante exacte. Nous sommes la grande nation nordique et nous devons agir en conséquence.

## II. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

### a) Attitudes

Il est important d'éviter le piège de ce que l'on pourrait appeler le fatalisme à la mode rattaché aux politiques gouvernementales, tout particulièrement la politique étrangère.

La «mondialisation» et les «compressions financières» aboutissent à un inévitable «manque de manoeuvrabilité». De telles phrases ponctuent tous les discours. Mais les idées reçues ne sont rien d'autre qu'un bouclier pour ceux qui désirent éviter la responsabilité d'avoir à penser et à agir.

Cette vague fataliste d'idées reçues découle de l'importance excessive accordée aux adeptes du technocratie ou de l'expertise obsédés par l'abstraction et la méthodologie. Il ne reste alors plus, pour les citoyens et leurs politiciens, qu'à discuter des modalités.

Le pessimisme lié à cette approche «globale» affaiblit les leaders politiques qui devraient plutôt se concentrer sur l'établissement d'alliances durables, assumer des rôles de premier plan sur la scène internationale et s'attaquer aux difficultés pratiques que présentent la plupart de nos besoins et de nos problèmes. La plupart de ces difficultés pourraient être résolues en faisant preuve d'imagination et d'originalité et en travaillant fort, non pas par une gestion experte. Assez curieusement, les gémissements fatalistes d'une grande partie des armées de

consultants, d'économistes et de politologues semblent trahir un manque fondamental de sophistication face aux réalités des affaires internationales. Ces mêmes gens parlent de la façon dont la mondialisation entraîne l'inévitable, puis du désordre causé par la fin de la guerre froide.

L'amalgamation de ces deux tendances contradictoires se traduit par une situation internationale extrêmement fluide. Il s'ensuit qu'une nation de taille moyenne disposée à utiliser son imagination et à forger de nouvelles alliances internationales fondées sur des intérêts communs aurait beaucoup à gagner. Il lui suffirait d'être rapide et agressive, de déceler et de prendre des positions d'avant-garde et d'indiquer la direction à prendre au milieu de la confusion.

Bien des intérêts, préoccupations et problèmes internationaux du Canada sont communs à bien d'autres pays. Dans plusieurs domaines, et notamment la culture, il existe des alliances susceptibles de nous aider à réaliser ce que nous devons accomplir.

La pénurie d'argent masque souvent, quant à elle, un manque soit de désir, soit de volonté. Bien sûr, nous manquons d'argent, mais comme le dit le dicton, on n'obtient rien pour rien. Et la politique culturelle est l'une des choses qui coûte le moins cher au gouvernement. Si l'on considère l'importance de son rôle dans la politique nationale et internationale, l'insuffisance des fonds qui y sont consacrés est flagrante et même irresponsable. Malgré des conditions si défavorables qu'elles sont sans précédent dans le monde développé, la politique culturelle rapporte, directement et indirectement, plus qu'elle ne coûte.

Ce qui plus est, il serait possible de faire des douzaines de choses, dont certaines exigent des fonds, d'autres simplement un changement d'approche, pour normaliser les conditions dans lesquelles notre culture se déploie au pays et lui permettre d'atteindre sa pleine contribution tant sur la scène nationale qu'internationale. Les sommes en cause, même à leur niveau maximum, ne pèsent pas lourd dans les budgets. Ce qu'il faut surtout, ce sont des idées agressives, pratiques et astucieuses, de pair avec l'application rigoureuse



## h) Un pays nordique

Nous ne saurions trop répéter, en fait, que nous sommes un pays nordique. Pourtant, notre politique étrangère repose en grande partie sur une hypothèse contraire. Nous faisions l'image que nous avons de nous-mêmes et de notre culture en nous posant comme une nation qui commence à la latitude de nos grandes villes et s'étend uniquement vers le Sud. S'il est vrai que pour l'essentiel notre population réside dans ces villes, notre pays s'étend au nord de celles-ci. Et c'est cette région septentrionale et les richesses qu'elle recèle qui financent le pays et lui donnent une grande partie de sa mythologie.

Le fait de se présenter comme étant le produit de richesses sans inclure la région qui les recèle témoigne d'une forme d'aliénation profonde. Nous prenons bel et bien des initiatives dans le Nord, mais elles sont trop souvent hésitantes et mal coordonnées.

Nous hésitons depuis un certain temps à créer un Conseil de l'Arctique. Pourquoi? Parce que les États-Unis hésitent. Mais le pays nordique c'est nous. Au lieu d'attendre de pouvoir redéfinir suffisamment nos projets à cet égard pour accommoder les Américains, nous devrions aller de l'avant avec les six autres pays et forger le Conseil à notre image et à celle des autres nations du Nord qui partagent les mêmes valeurs.

Nous devons amener autant d'étrangers que possible à visiter le Nord dans le cadre de nos programmes d'échanges. Nous devons établir des liaisons aériennes internationales au-dessus de l'Arctique. Nous devons nous prévaloir des affinités naturelles que nous avons avec le nord de la Russie et des avantages que cela nous procure. Nous devons sensibiliser le monde entier à la pollution dans le Nord (en grande partie attribuable à ceux qui se plaignent de nos activités de trappe). Nous devons prendre la tête de la recherche scientifique sur le Nord et de la technologie adaptée aux pays froids. Nous devrions créer des centres de formation linguistique dans nos villes nordiques pour enseigner les langues des régions polaires. Ce genre d'initiatives, entre autres, constituent le

nous n'avons pas de littérature, c'est la faute du ministre de l'Intérieur.» Autrement dit, dans une société saine et libre, ce n'est pas le gouvernement qui crée la culture. Dans ce même essai sur les stratégies culturelles, Innis ajoutait : «L'action persistante sur des points stratégiques est notre seule façon de survivre.» Voilà ce que les gouvernements peuvent faire.

Mais comme le disait le dramaturge canadien, René-Daniel Dubois : «Survivre, ce n'est pas un objectif». Ou comme l'affirmait Shiva Naipul : «Un peuple sans vision est voué à disparaître.»

Nous avons une vision, et notre culture l'exprime. C'est la vision d'un peuple nordique qui, malgré de grandes et constantes difficultés, a trouvé moyen de vivre ensemble alors que d'autres nations s'entre-déchiraient et s'imposaient des mythologies monotones et centralisées.

Il existe, pour parler simplement, deux types de visions nationales. Il y a le type religieux/imperial qui part du principe, parfois exprimé mais pas toujours, que sa vision est la meilleure de toutes. L'autre vision est moins imposante; non moins convaincue de sa propre valeur, elle ne dénie pas les autres. Elle exige une grande assurance, mais pas la domination des autres. Fondée sur l'acceptation de soi, de façon à pouvoir vivre sans conquérir sur le plan culturel ou autre, c'est une vision importante, une vision qui rayonne à partir d'un nouveau type de centre et se révèle d'un attrait considérable pour beaucoup de pays.

Ce qu'il nous faut, c'est apprendre à rayonner autour de ce centre. C'est un point de vue que certains fonctionnaires, trapés d'impissance pessimiste devant ce qu'ils appellent la mondialisation, doivent s'efforcer de comprendre. Il faut bien se rendre compte que la mondialisation, quel qu'en soit l'aboutissement, englobe des visions divergentes du monde, de la façon dont les sociétés peuvent fonctionner et de la façon dont les gens doivent vivre ensemble.

Notre expérience des deux derniers siècles est celle de gens qui apprennent constamment à collaborer. Cette expérience est au cœur de ce qui rend notre culture attrayante aux autres.

En réalité, les statistiques culturelles les plus connues, comme le fait que seulement 4 p. 100 des films projetés ou 17 p. 100 des livres et publications vendus sont des oeuvres canadiennes, ne donnent pas une idée exacte de la qualité ou du volume des oeuvres canadiennes. Elles ne font qu'illustrer une déformation structurelle.

Cette situation présente des rapports évidents avec la politique étrangère. Une industrie cinématographique qui cherche à se financer en n'occupant que 4 p. 100 du marché interne est bien mal placée pour s'aventurer à l'étranger. De même, une industrie de l'édition qui ne compte que sur 17 p. 100 du marché ne saurait espérer financer des réseaux de diffusion internationaux.

Il serait donc naïf de s'imaginer que nous pourrions réellement, à moins de changer la structure du marché interne, exporter notre culture dans une mesure proportionnelle à sa qualité.

## f) La recherche de l'équilibre

L'essence même de la politique étrangère est de rechercher l'équilibre. Cela crée des situations de manoeuvrabilité maximale. Le Canada se trouve dans une situation de déséquilibre grave, qui explique en grande partie le pessimisme de nos élites. Dans un dernier élan de fatalisme, celles-ci ont tendance à foncer plus avant dans l'impasse de ce déséquilibre.

Le bon sens indique que nous devrions faire le contraire. Pas par mépris pour les autres ou sous l'impulsion d'un nationalisme faux, mais pour chercher l'équilibre au moyen de contrepois. Plus nous aurons de l'influence en dehors des sphères dominantes, plus nous pourrions influencer sur les principaux acteurs. C'est la stratégie de l'«indirection» que, le premier, Sun Tzu énonçait il y a 2 500 ans. Depuis lors, dans tous les domaines, tous ceux qui réussissent sans être en position de domination naturelle, y arrivent grâce à l'indirection. Seuls les idiots, mus par une fausse fierté, insistent pour attaquer de front et finissent mal.

La culture est l'un des éléments susceptibles d'aider les gouvernements à se diriger calmement vers un meilleur équilibre.

Les trois marchés sur lesquels nous concentrons nos efforts, à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, sont à bien des égards nos meilleurs marchés naturels. Étant donné leur vision impériale, leur attitude à l'égard de la culture est essentiellement «unilatérale». Leur propre culture est l'avant-garde de leur vision.

Il faut par ailleurs prendre soin, lorsqu'on traite avec ces trois pays, de ne pas se laisser prendre par leur vision d'un monde unilingue et véritablement laboratoire. La langue est bien sûr importante et notre dualité constitue un moyen puissant, mais ce n'est pas une fin en soi.

Nos langues ne servent qu'à décrire notre culture, mais la réalité décrite est celle d'une nation qui a opté pour la collaboration entre deux grandes forces. Nos choix, nos hypothèses éthiques, notre façon d'appréhender l'univers ne sont pas les mêmes que ceux des peuples monoculturels. Quel que soit notre succès, nous serons toujours relégués, dans leur vision impériale, à un rôle secondaire et subalterne.

Nous devons nous efforcer, entre autres, de projeter notre image en dehors de ce triangle. Il faudrait aussi mettre la culture francophone en valeur dans le monde anglophone, et vice versa. Il faut à tout prix éviter de se laisser définir en fonction des critères d'autrui. Les programmes de traduction du Conseil des arts du Canada prennent, dans ce contexte, une importance particulière et il y aurait lieu de les accroître.

Nous devons chercher avant tout à créer, en dehors du Canada, des pôles d'attraction qui témoignent de notre réalité. Il faudrait donc, en particulier, amener des personnalités du monde culturel de l'étranger à visiter le Canada afin qu'ils puissent témoigner de ce que nous sommes, au lieu d'en entendre parler.

## g) La représentation du centre

Un grand penseur canadien, Harold Innis, citait un jour Napoléon qui disait : «L'on se plaint que



savoir la production et la distribution, qu'elle peut faire toute la différence tant au pays qu'à l'étranger.

Il est impossible de traiter de la politique étrangère sans tenir compte de la situation du marché interne. La politique étrangère dépend en grande partie de la politique nationale.

Si l'on a une culture, si vibrante soit-elle, qu'il est difficile de produire et de diffuser au pays de façon continue, sa vente à l'étranger prend un aspect artificiel, un peu comme si l'on fuyait la réalité.

Les administrations publiques sont habituées aux plaintes constantes des créateurs et de ceux qui vendent leurs oeuvres au sujet de l'état du marché intérieur. On a eu tendance, dans le passé, à interpréter cette faiblesse du marché culturel comme un signe de mollesse professionnelle ou de piètre qualité. Des gens qui ne connaissent rien au processus culturel ne cessent de répéter, depuis une décennie en particulier, que ce n'est qu'une question de marché. Et que la meilleure production l'emporte! Ce genre de sottises idéologiques abstraites n'aident en rien la culture, les exportations ou la politique étrangère du Canada.

En réalité, la créativité canadienne a connu un essor remarquable depuis un demi-siècle. Une bonne partie des oeuvres créées ont eu un public national et, dans bien des cas, un public international. Cela s'est fait avec la collaboration des secteurs culturels, tant privé que public. Nos structures de production et de diffusion n'ont cependant pas réussi à suivre le volume et la qualité des oeuvres canadiennes.

Si nos industries culturelles sont partiellement à blâmer, les lacunes de notre réglementation y est pour beaucoup. Le noeud du problème vient cependant de ce que, dès la naissance de nos efforts culturels, il nous a fallu composer à l'intérieur de nos frontières avec les lourdes structures culturelles des deux plus grands pays anglophones et du plus grand pays francophone du monde. À mesure que notre culture s'est épanouie, leurs structures industrielles ont pris de l'expansion, de sorte que nous n'avons jamais réussi à nous accommoder de cette contradiction.

définir, ni la contenir. La culture prend des milliers de formes. L'impression globale qui en résulte est l'image ou la culture d'un pays. La culture d'un peuple se définit par son expression. Le travail du gouvernement consiste simplement à s'assurer qu'elle peut être mise à la portée des Canadiens et des étrangers.

- Il y a aussi ceux pour qui, plus précisément, la culture se greffe à la politique ou aux affaires; une sorte de décoration ou de divertissement. C'est faux. La culture est en elle-même une valeur. C'est l'expression réelle d'un pays, en plus d'être une activité économique rentable.

Ce n'est pas quelque chose qui arrive après-coup pour fournir un bel emballage aux ententes commerciales. La culture est en elle-même un objet de commerce. Ce n'est pas un instrument prestigieux dans le sens classique des soirées théâtrales pour sous-ministres et présidents d'entreprise. La culture est pertinente lorsqu'elle a un vrai public. Le travail du gouvernement consiste à s'assurer qu'elle peut être accessible au public.

En réalité, le commerce est à bien des égards accessoire à la culture. C'est le déploiement, la diversité et l'accessibilité de la culture canadienne dans un pays étranger qui créent bon nombre des conditions dont l'industrie peut alors tirer parti.

## e) Les aspects concrets de la culture

La culture comporte quatre étapes :

- la création;
- la production (comme la publication ou la production d'un film);
- la distribution; et
- la consommation.

La première ne manque pas et la quatrième ne risque pas de manquer. Si la politique gouvernementale a peu d'emprise sur ces deux phases, c'est sur les étapes intermédiaires, à

#### d) Fausse objections

Une série d'objections surannées et mal fondées nous a toujours empêchés de nous attaquer de manière raisonnable et professionnelle à la question du rôle de la culture canadienne à l'étranger.

Beaucoup d'experts commerciaux et de politiciens, qui préférèrent vendre du concret comme du blé et du bois, considèrent la culture comme un bien intangible. Ils oublient que plus d'un demi-million de Canadiens travaillent dans le secteur culturel qui, même dans sa situation désavantagée actuelle, exporte pour plus d'un demi-milliard de dollars par an. Ceux à qui le concept de culture échappe sont souvent les mêmes qui proclament l'importance des « industries de service ». Ils ignorent que la culture en est le contenu.

D'autres s'inquiètent du champ de compétence ministériel, des compétences fédérales et provinciales, ou du gaspillage dû aux duplications. Ils oublient que les provinces dépensent si peu pour la culture qu'un tel débat n'a aucun sens. Et le Québec, en dépit de ce qu'affirment ses dirigeants — y compris le gouvernement péquiste — n'a consacré en moyenne que 0,5 p. 100 de son budget à la culture entre 1961 et 1986-1987. Les milieux culturels font de leur mieux en grappillant des fonds, toujours insuffisants, qu'ils arrivent à trouver. Le problème n'en est pas un de compétence, ni de duplication. Il découle d'un manque d'engagement, de stratégie et de budget à tous les niveaux.

Beaucoup de personnalités publiques, faute de pouvoir en définir le contenu d'une manière pratique, jugent que la culture est un domaine difficile. Elles s'empêchent dans d'inutiles inquiétudes sur ce qu'est la culture canadienne et la façon exacte dont son contenu est susceptible de cadrer avec les politiques.

Elles n'y sont pas du tout. La culture n'est pas une forme de propagande. On ne saurait ni la

Les pays correspondent en grande partie à l'image qu'ils projettent à l'étranger. Cette image se répercute sur leur marge de manoeuvre et l'influence exercée dans la collectivité mondiale.

Les exportations culturelles sont extrêmement rentables. Aux États-Unis, par exemple, elles viennent au deuxième rang des produits d'exportation.

La pénétration commerciale des marchés étrangers dépend dans une large mesure de cette image. Pour parler franchement, les films américains vendent l'Amérique. Ils vendent les boissons gazeuses, les vêtements, les voitures, et le tourisme. Ils vendent aussi le mythe.

Les pays qui ne font pas tout ce qu'ils peuvent pour exporter leur culture sont nés et voués à l'autodestruction. Ils tentent de fonctionner sans image publique dans un milieu international où ces images jouent un rôle important.

Le plus remarquable c'est que la culture canadienne, tout en étant exclue de vastes secteurs de son marché interne à cause de déformations structurelles qui, dans les faits, favorisent les importations, ait réussi à faire sentir sa présence à l'étranger.

Il a réussi grâce, en partie à de petits programmes et au soutien imaginatif de quelques diplomates canadiens surtout grâce au dynamisme et à la qualité de la culture canadienne. Malgré un grave désavantage sur le plan du financement par habitant et une structure domestique défavorable, le succès obtenu est sans commune mesure par rapport à notre population.

On peut se demander jusqu'où la culture pourrait aller si elle pouvait s'appuyer sur un marché interne bien organisé et compter sur des niveaux de financement étranger concurrentiels.



b) Désavantage au plan du financement

Nous ne nous comportons pas, assez curieusement, comme si nous étions davantage dépendants de notre projection culturelle à l'étranger. Par contre, nos concurrents eux, y voient. Le Comité mixte a déjà en main les dépenses relatives de divers pays pour encourager leurs exportations culturelles :

Chiffres de 1990

France :	1 492 \$ millions, soit 26,48 \$ par habitant
Allemagne :	1 100 \$ millions, soit 18,50 \$ par habitant
Royaume-Uni :	933 \$ millions, soit 16,00 \$ par habitant
Canada :	128 \$ millions, soit 4,09 \$ par habitant

En ces temps de restrictions financières, tous nos budgets subissent des compressions. Le budget culturel du ministère des Affaires étrangères a subi des coupures sombres depuis 1990. Mais même à son apogée, le budget de la France était sept fois plus élevé et celui du Royaume-Uni, quatre fois supérieur.

La question n'est pas de savoir si nous pouvons nous permettre de dépenser pour stimuler nos exportations culturelles, mais bien de savoir si nous pouvons nous permettre de ne pas le faire.

c) Le rôle de la culture dans d'autres pays avancés

En pratique, la réponse à cette question consiste à examiner pourquoi les autres pays dépendent autant. Et pourquoi, par exemple, les États-Unis ne mènent aucun effort pour protéger leur pénétration des marchés cinématographiques mondiaux?

Il y a trois raisons principales :

parfois mentionnées en passant, mais beaucoup moins que notre rôle ne le mériterait. Nos équipes de hockey et nos patineurs artistiques captent l'attention pendant les championnats internationaux. En juin, les médias britanniques et français ont traité équitabement du rôle central joué par nos troupes lors du jour-J. Mais partout ailleurs, là où les gens doivent compter sur les reportages de la chaîne américaine CNN, pour les informer, le Canada n'existait pas. Contraint de suivre les reportages de cette chaîne à Rome, j'ai constaté qu'en définitive ni mon père, ni aucun autre Canadien n'a débarqué à Juno Beach. En réalité, personne d'autre que les troupes américaines ne semble avoir fait grand-chose.

Si j'insiste sur ce point c'est que, de nos jours, à moins d'être actifs dans les communications internationales, l'on disparaît vite de la surface de la terre. Il ne s'agit pas simplement de perdre une occasion pour faire valoir notre culture ou un débouché commercial. Il y a là un grave problème pour la politique étrangère. Les pays qui comptent sur les médias américains pour les mettre en valeur ne seront visibles que dans la mesure où ces médias le veulent bien.

Un petit nombre de pays un peu plus populeux que nous ont une image dont le rayonnement international dépasse celui de leur culture. Cela résulte cependant de politiques militaires agressives d'un genre que nous fuyons, ou du grand cas que l'on fait de leur rôle dans des crises régionales.

La culture est donc l'image du Canada à l'étranger. Dans la mesure où la politique étrangère repose sur la reconnaissance par un public étranger — une image identifiable, l'expression à tous les niveaux de ce que nous incarnons, le genre de société que nous sommes, ce que nous vendons — cette politique dépend de la façon dont nous projetons notre culture. Ce qui plus est, nous dépendons plus de cette projection de notre culture que la poignée de pays alliés et concurrents qui, plus grands que nous, projettent autrement leur image.

# LA CULTURE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

## I. INTRODUCTION

### a) L'image du Canada à l'étranger

De la mi-juillet à la mi-août, pendant que je mijotais ce mémoire, je voyageais en France et en Grande-Bretagne.

L'impression générale que j'avais du Canada en lisant les journaux, en écoutant la radio et en regardant la télévision comme quiconque était assez positive. Plusieurs journaux mettaient en relief des critiques de livres d'auteurs canadiens; il y en avait parfois deux sur la même page, comme dans *Le Monde*, formant ainsi un grand encadré thématique. Un film canadien captait l'attention et attirait les foules à Paris. *The European* consacrait une page entière à une comédie musicale canadienne qui traitait du sida.

Au cours d'une même journée, à Londres, j'ai remarqué que la plupart des journaux faisaient grand cas d'un livre canadien, qu'une série d'émissions de télévision canadienne sur la Deuxième Guerre mondiale suscitait une controverse dans tous les médias et que la radio de la BBC présentait une entrevue de Leonard Cohen.

Les librairies visitées à Paris et à Londres mettaient en évidence plusieurs livres canadiens, les plaçant parmi les plus importants des nouvelles publications.

Et pendant que le Festival d'Aix et toute la presse faisaient l'éloge d'un metteur en scène d'opéra canadien-anglais pour sa vision révolutionnaire de *La flûte enchantée*, un étonnant dramaturge canadien-français volait la vedette au Festival d'Edimbourg où il se livrait à des expériences avec une nouvelle pièce ayant pour thème Hiroshima. Sept ou huit autres compagnies canadiennes de tous les coins du pays participaient au même festival.

Et partout où j'allais les gens parlaient ou écrivaient au sujet d'un film sur Glenn Gould, le pianiste dont le culte n'a cessé de croître depuis sa mort et qui est considéré, un peu partout en Europe, comme «le pianiste moderne» par excellence. Alors que le cinéaste est un francophone de Montréal et que Gould était un anglophone de Toronto, l'acteur qui tient son rôle, un anglophone de Toronto, est le produit des écoles d'immersion et a lui-même enregistré la version française.

Tout cela est le fruit d'une glanure épisodique et je suis sûr d'en avoir manqué.

Pendant cette période, je n'ai vu le Canada mentionné nulle part ailleurs. Aucune des personnalités politiques ne fut citée. Aucune victoire ou lutte commerciale ne fut signalée. Aucun de nos chefs d'entreprise n'a fait l'objet d'un portrait. Lorsqu'il était question d'importantes crises internationales dans lesquelles nous sommes impliqués, notre rôle n'était pas évoqué. Même l'élection québécoise n'a pas suscité d'intérêt.

Un peu plus tard, au cours du mois, on a parlé d'une opération hostile sur une grande entreprise aurifère et de la faillite d'une compagnie d'assurance, et éventuellement l'élection au Québec a fait l'objet de quelques commentaires. Cela ne témoignait toutefois pas tant d'un intérêt pour le Canada que des aléas du journalisme à «sensation».

Ce à quoi je veux en venir c'est que la conception qu'on a du Canada à l'étranger correspond, en grande partie, à sa culture. C'est notre image. C'est ce que le Canada devient dans l'imagination des gens du monde entier. Lorsque vient le moment pour des étrangers d'acheter, de négocier et de voyager, la projection de notre culture à l'étranger aura déjà déterminé, de façon surprenante, les chances du Canada ou leur attitude à son endroit.

Je ne veux pas trop insister là-dessus, car il y a bien sûr des exceptions. Nos bérêts bleus sont





# LA CULTURE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

JOHN RALSTON SAUL

*M. John Ralston Saul est un auteur bien connu. Il a publié récemment «The Doubter's Companion — A Dictionary of Aggressive Common Sense», «Les bâtarde de Voltaire : la dictature de la raison en Occident» (1993) et «Paradise Eater», qui a gagné le Premio de Herario Internazionale en 1990. M. Saul a obtenu un doctorat du King's College à London.*

*M. Saul a été invité à présenter ses observations sur la culture dans le cadre de la politique étrangère et de la souveraineté canadienne, les raisons d'ordre stratégique qui justifient le fait d'accorder à la culture et à l'enseignement supérieur une importance presque égale à celle des relations commerciales, le rôle du gouvernement fédéral et d'autres intervenants en politique étrangère, ainsi que les principaux éléments d'un programme de politique étrangère visant la culture et l'enseignement supérieur, y compris la gestion de ce programme.*



*Fiche signalétique de l'APD du Canada (suite)*

ONG : 8% de l'APD totale et 13% de l'APD bilatérale acheminées par leur intermédiaire<sup>a</sup>

*Principes de l'APD* : document de 1988 «Partageons notre avenir» (s'attaquer d'abord à la pauvreté, aider les gens à s'aider, les besoins du développement doivent passer en priorité dans l'établissement des objectifs, le partenariat est la clé pour encourager et renforcer les liens entre citoyens et institutions canadiens et ceux du tiers monde). Ajout en 1991 : le développement durable (environnemental, économique, politique, social et culturel)

\* Sources : OCDE (1993) : *Coopération pour le développement*, Paris; Note à circulation restreinte du CAD, Paris, juin 1994; ACDI (1994) : *Rapport annuel 1992-93*, n° de catalogue E94-4/1993 F, Ottawa.

a année budgétaire 1991-92.

b APD bilatérale augmentée des imputations régionales de l'APD multilatérale.

c AID, constituante de la Banque mondiale prêtant aux pays à faible revenu à des conditions financières libérales (aussi dite «2<sup>e</sup> guichet»).

d FASR, mécanisme de crédit du FMI aux conditions financières libérales mais à la conditionnalité sévère, établie en 1987 et prolongeant la Facilité d'ajustement structurel (FAS) créée en 1986. Destinée aux pays à faible revenu. Gérée conjointement avec la Banque mondiale.

e Centre de recherches pour le développement international (Ottawa). Appuie la recherche dans les PED.

f Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Montréal).

Fiche signalétique de l'APD du Canada\*

**Montant** : près de trois milliards de dollars pour l'année budgétaire 1992-93, soit 0,44% du PNB. En termes relatifs, moins que les pays scandinaves, les Pays-Bas et la France mais plus que les États-Unis ou la Suisse<sup>a</sup>. Taux de croissance en termes nominaux : 2,7% par an entre 1982-83 et 1992-93 (égal à la moyenne des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE ou CAD). APD bilatérale : 65,4% du total.

**Destination géographique<sup>a,b</sup>** : Afrique au sud du Sahara (43,9%), Asie du Sud, (22,4%), Amérique latine et Caraïbes (13,1%), autres pays d'Asie et Océanie (12,6%), Afrique du Nord et Moyen-Orient (7,9%).

**Pays à faible revenu<sup>a</sup>** : 77% du l'APD bilatérale, soit 0,13% du PNB (moyenne des pays du CAD 0,08%)

**Distribution sectorielle de l'APD bilatérale (1992-93)** : développement des ressources humaines et éducation (29,8%), soutien économique et financier dont près de la moitié en aide alimentaire (24,5%), agriculture (15,0%), mines, communications et transports (13,3%), santé et population dont assainissement et eau (10,8%), énergie (6,3%), divers (0,3%).

**Distribution de l'APD multilatérale (1992-93)** : institutions financières internationales (54,7%) dont la moitié à l'Association internationale de développement<sup>c</sup>, 2/5 aux banques et fond régionaux de développement, le reste allant à la Facilité d'ajustement structurel renforcée<sup>d</sup> et à la Société financière internationale; Programme alimentaire mondial (21,0%); fonds généraux (8,1%) dont 4/5 au PNUD et le reste à l'UNICEF; autres (16,2%)

**Forme de l'APD** : élément de libéralité des engagements (99,9%)<sup>a</sup>, 40% de l'APD bilatérale non lié (pays du CAD, 59%)<sup>a</sup>, aide alimentaire (14% de l'APD totale)<sup>a</sup>, coopération technique (37% de l'APD bilatérale)<sup>a</sup>, aide-programme dont lignes de crédit pour achat de produits canadiens (un tiers de l'APD bilatérale) des 10 dernières années) avec souvent création de fonds de contrepartie (montant cumulé en 1993 de 1,17 milliard de dollars)

**APD non budgétisée** : provient essentiellement des gouvernements des provinces du Canada (35 millions de dollars)<sup>a</sup>

**Annulation et conversion de la dette extérieure des PED** : annulation en 1987 de la dette issue de l'APD des pays de l'Afrique au sud du Sahara (948 millions de dollars) et des pays des Caraïbes (182 millions). En 1992, conversion en monnaie locale de la dette de pays d'Amérique latine pour la réalisation de projets surtout environnementaux (145 millions)

**Gestion de l'APD** : ACDI, organisme fédéral placé sous la responsabilité du ministre des affaires extérieures (gère de 75 à 80% de l'APD); Ministère des finances (AID, SFI, BIRD, FASR); Ministère des affaires extérieures et du commerce (aide aux pays de l'Europe centrale et orientale et nouveaux États indépendants de l'ex-URSS); Ministère des travaux publics et des services publics, CRDI<sup>e</sup>, CIDPDD<sup>f</sup>



instrument actif mineur. Le développement est un processus long. La politique extérieure, de son côté, exige des réactions rapides à des situations imprévues, parfois explosives. Elle demande que ses responsables se repositionnent au vu d'alliances qui se nouent et se dénouent. Faire de l'APD la carotte de la politique extérieure du Canada permettra peut-être de gagner quelques votes aux Nations unies. La démarche reste toutefois contradictoire eu égard à la nature des objectifs poursuivis, tout en étant vraisemblablement inefficace en pratique.

### Faire plus?

Le Canada a adhéré à l'objectif selon lequel l'APD doit atteindre 0,7% du PNB des pays donateurs, sans cependant fixer une date précise de réalisation. Cet objectif global en vaut un autre et peut être maintenu, bien que si nous restons, année après année, sensiblement en deçà, nous devons le justifier un jour et avec de bonnes raisons.

L'ACDI a-t-elle besoin d'un cadre législatif qui définisse son mandat? Si le mandat repose sur les grands principes évoqués plus haut (importance de la croissance économique et de l'économie de marché, soutien à l'ajustement structurel, aide concentrée dans les pays pauvres et sur les actions de développement, séparation de l'aide et de la politique commerciale, absence de politisation de l'aide), la réponse est clairement oui. Cela donnera un message clair aux responsables de l'APD, au peuple canadien, à ceux qui le gouvernent ainsi qu'aux pays récipiendaires et aux autres donateurs.

l'APD, aussi bien conçue que soit cette aide, peut être minée si la politique commerciale du pays donneur nuit aux intérêts économiques des pays récipiendaires. Ce fut le cas de l'accord international multifibre, dernier sursaut du protectionnisme des pays riches en faveur de leur industrie textile.

Si l'APD n'est pas un instrument de la politique commerciale, le déilement de l'aide devient une chose évidente. L'ouverture de lignes de crédit destinées à promouvoir l'achat de produits canadiens, n'a plus de raison d'être. Ceci incidemment mettrait automatiquement fin au cauchemar des fonds de contrepartie. Pour ces fonds, le Canada aurait d'ailleurs intérêt à suivre les recommandations de la Banque mondiale et du FMI, selon lesquelles les recettes accumulées doivent être reversées au Trésor des gouvernements des pays récipiendaires de l'aide en nature. C'est conforme au principe de l'universalité des recettes de l'État et cela diminue le danger de voir de tels fonds utilisés dans le financement de projets dont le rendement économique est faible. Finalement, si l'APD n'est pas un outil de la politique commerciale du Canada, l'aide alimentaire doit être revue. Elle devrait surtout être une assistance d'urgence au moment de sécheresses, d'inondations ou de guerres. Elle ne devrait pas être une subvention déguisée à l'agriculture canadienne, dont l'impact sur la production agricole des PED est souvent négatif.

L'APD est une composante de la politique extérieure. Elle doit cependant en rester un

recettes budgétaires pour entreprendre de véritables actions de développement. Les recettes en devises leur font aussi cruellement défaut.

L'APD bilatérale octroyée à ces pays doit être concentrée sur l'éducation, surtout primaire, la santé, l'assainissement et la préservation du patrimoine naturel. La performance des secteurs directement productifs (agriculture, mines, industrie, etc.) est mieux servie par les financements à l'ajustement structurel, dont l'objet est de favoriser la création d'un contexte économique incitatif, plutôt que d'appuyer des interventions publiques directes. Ceci ne supprime cependant pas la possibilité d'actions précises sur les secteurs productifs en matière de formation de leur personnel, de leur accès accru à l'information, technologique, commerciale, financière et légale, et pour l'agriculture, de mise en place de systèmes d'assurance contre les aléas.

Favoriser l'éducation, la santé, l'assainissement et la protection du patrimoine naturel, exige fréquemment la formulation de projets consacrés et même d'actions-pilotes. Cela pose deux problèmes à l'agence d'aide : une trop forte centralisation qui éloigne les agents de l'APD des populations bénéficiaires, un mode de rémunération et de promotion qui encourage ces mêmes agents à favoriser les projets à gros budget.

L'APD n'est pas un instrument de la politique canadienne du commerce extérieur. Tant mieux si le succès d'actions d'aide financées par le Canada à l'étranger est une publicité pour le savoir-faire et la qualité des produits de notre pays. Par contre, utiliser l'APD pour favoriser directement notre secteur d'exportation de biens et services est une réallocation de fonds publics à des fins très éloignées de la réalisation des objectifs du développement des pays récipiendaires. Il existe suffisamment, à tort ou à raison, de moyens de protéger l'entreprise canadienne. L'aide n'a rien à faire là. Le protectionnisme commercial est, d'autre part, une politique toujours remise en question, toujours renégociée au niveau d'instances qui, de par leur nature ou leur mandat, sont peu préoccupées par l'aide aux PED (G-7, GATT ou bien sûr l'OMC, etc.). Il est inutile et inefficace de jeter en pâture à ces instances notre APD, sous le prétexte qu'elle contreviendrait aux règles du libre-échange. Il faut ajouter que la crédibilité de

idée sous peine de verser dans l'irréalisme et la rêverie. Ceci ne diminue en rien leur contribution possible à la correction des défaillances. Bien au contraire.

## IL EST TEMPS DE CONCLURE ET MÊME D'ENVISAGER QUELQUES RECOMMANDATIONS

Peut-on faire plus et mieux? Y a-t-il des options? Comme toute action humaine, l'aide aux PED est perfectible. Il faut en préciser les objectifs. Il s'agit aussi de faire des choix dénués d'ambiguïté.

Il est impératif, selon nous, que les responsables de l'APD du Canada affirment clairement que l'amélioration du niveau de vie des populations des PED passe nécessairement par la croissance économique de ces pays. Et qu'en outre, la forme d'organisation efficace de réalisation de cet objectif est l'économie de marché, basée sur la notion de profit.

Si ce premier principe est affirmé, au moins un dilemme est résolu. C'est celui de la contribution du Canada au financement multilatéral d'aides à la balance des paiements des PED, dans le cadre de l'ajustement structurel. Ce type de financement assorti d'une conditionnalité en matière de réformes intérieures et de décentralisation économique, a déjà eu un impact global positif à long terme sur la croissance des pays emprunteurs. Le financement doit donc être maintenu et même augmenté en volume.

Il faut aussi que les responsables de l'APD du Canada affirment que cette aide est une aide au développement et non pas à autre chose. Le développement est une croissance de qualité où la pauvreté et les inégalités sociales sont réduites et où les ressources naturelles ne sont pas surexploitées, sous peine de mettre en péril le processus de croissance lui-même.

Si ce deuxième principe est reconnu, plusieurs choix deviennent immédiatement clairs.

L'APD, qu'elle soit multilatérale ou bilatérale, doit aller principalement aux pays à faible revenu. Ces pays sont en effet ceux qui n'ont pas les



demande de main-d'œuvre dans des pays où le chômage structurel ou déguisé est important<sup>46</sup>.

L'économie de marché est tout simplement jusqu'à nouvel ordre la meilleure et même la seule forme d'organisation économique possible. C'est elle qui permet de tirer efficacement le plus grand volume de production des dotations en main-d'œuvre, équipement, terres cultivables et autres ressources naturelles, présentes au niveau du pays. Certains marchés sont certes imparfaits. Il y a des monopoles et des oligopoles. L'entreprise privée ne produit pas nécessairement tout ce dont a besoin la société. Le problème de la répartition des revenus générés par l'économie de marché reste entier. C'est bien pour cela que l'État est appelé à intervenir en réglementant les monopoles et oligopoles, en produisant des biens publics et en essayant de réduire les inégalités de revenus par la voie de la fiscalité ou d'aides directes aux plus défavorisés.

L'histoire de la pensée nous a régulièrement offert des formules alternatives. Il y a eu en Angleterre et en France, au 19<sup>e</sup> siècle, le christianisme social («une association amicale aux objectifs de production»)<sup>47</sup>. Qui s'en souvient encore de nos jours? Plus récemment, il y a eu l'économie islamique fondée sur le Coran et la tradition musulmane, et particulièrement concernée par l'application des règles de la religion aux transactions financières<sup>48</sup>. Khan et Mirakhar ont montré que les fondements de cette économie islamique peuvent être parfaitement traduits en termes des concepts de l'économie de marché. En termes simples, les motivations du prêteur musulman du Caire ne sont pas très différentes de celles du banquier calviniste de Genève<sup>49</sup>.

L'économie de marché est appelée à rester et pour longtemps. Les ONG devront se faire à cette

s'imposant à des formules de planification centralisée qui avaient été génératrices d'échecs dans un grand nombre de PED. La notion de profit, qui est la base de l'économie de marché, faisait cependant violence à des organisations habituées à travailler avec des concepts au libellé moins matérialiste, même si certains des projets dont elles avaient la charge avaient précisément pour but de permettre aux populations visées de tirer avantage d'une meilleure intégration à l'économie dite de marché. C'est le cas des jardins maraîchers mis en place, avec l'appui d'ONG, dans des pays d'Afrique de l'Ouest, et dont la production est vendue aux populations urbaines voisines, ou encore, grâce au progrès technique réalisé dans le transport aérien des marchandises, sur les marchés des grandes villes européennes.

L'économie de marché basée sur la notion de profit a toujours existé dans les PED même aux heures de centralisation économique aigüe. Si l'État achetait le riz des agriculteurs africains à un prix qui leur paraissait insuffisant, on voyait rapidement naître un marché parallèle, illégal ou non, où il était vendu à un prix rémunérateur et où une production dite non contrôlée s'en allait satisfaire une demande excédentaire de la denrée. Si le taux de change officiel surévaluait la monnaie nationale sur le marché bancaire des devises en Amérique latine, il ne manquait pas de petits changeurs qui étaient prêts à vendre de la monnaie étrangère dans les méandres de la cité à un taux de change plus élevé. Le secteur informel, nous l'avons vu, compte, parmi ses moyens de survie, la possibilité qu'il a de payer des salaires inférieurs au salaire minimum réglementé. C'est aussi un manifestation de l'économie de marché. Le niveau de salaire payé par le secteur informel est plus représentatif d'un équilibre de l'offre et de la

- <sup>46</sup> Une description fascinante du fonctionnement de marchés parallèles, noirs ou illégaux dans les PED est donnée dans M. Roemer and C. Jones, éd., *Markets in Developing Countries : Parallel, Fragmented and Black*, International Center for Economic Growth, San Francisco, Ca., 1992.
- <sup>47</sup> Voir la rubrique «Christian Socialism» dans J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman, *The New Palgrave : A Dictionary of Economics*, vol. 1, The Macmillan Press Ltd, London, G.-B., 1987, pages 423-424.
- <sup>48</sup> S. Ahmad, *Economics of Islam, A Comparative Study*, Sh. Muhammad Ashraf, Lahore, Pakistan, 1952.
- <sup>49</sup> M. S. Khan and A. Mirakhar, *Theoretical Studies in Islamic Banking and Finance*, The Institute of Research for Islamic Banking and Finance, Houston, Tex., 1987.

véritables cabinets de consultation pour qui le statut d'ONG a un attrait fiscal certain dans la mesure où la loi sur l'impôt les considère comme des associations sans but lucratif.

Au Canada, nous l'avons dit, les ONG ont toujours contribué au débat sur l'aide étrangère.<sup>44</sup> Elles ont eu à leur acquis de belles réalisations ayant été souvent plus que n'importe qui d'autre proches des populations les plus défavorisées des pays récipiendaires de l'APD.<sup>45</sup> Leurs responsables sur le terrain ont fréquemment fait la preuve d'un grand courage politique et même physique lorsqu'ils eurent à lutter contre des intérêts établis et dénoncer des détournements de fonds d'APD à des fins autres que celles initialement prévues. Et non des moindres, plusieurs des fonctionnaires canadiens en charge de l'APD ont pris leur premières leçons de développement comme travailleurs bénévoles auprès d'ONG qui avaient des projets en Afrique, en Amérique latine et en Asie.

Au risque de ne pas rendre justice à ce palmarès en général impressionnant, nous nous concentrons, quoique brièvement, sur ce que nous croyons être les deux problèmes principaux des ONG à l'heure actuelle.

Tout d'abord, comme pour n'importe quelle institution, s'il y a des ONG qui sont bien gérées, il y en a qui le sont mal. S'il s'agit d'une entreprise privée qui a une gestion inefficace et qui est laissée à elle-même, la situation est claire. Tôt ou tard, la loi du marché fera qu'elle connaîtra des pertes et elle devra fermer ses portes. Dans le cas d'une ONG, la situation est différente. Tant que ses responsables parviendront à convaincre ceux qui contribuent à

son financement, que ce soit le gouvernement, des fondations privées ou des individus, que les opérations engagées sont conformes au mandat de l'organisation, cette dernière sera vraisemblablement à même de continuer ses activités. Pour les ONG, la sanction du marché n'existe pas. Le processus de fermeture d'une ONG mal gérée est long. Il est difficile pour ses bailleurs de fonds de voir où le bât blesse. Peu d'entre eux sont, en effet, adéquatement équipés pour faire des analyses des opérations de l'institution objectifs-coûts rigoureuses et détaillées. La question, si le généreux donateur est le gouvernement, peut aussi être politiquement délicate. Quelle sera l'impact sur l'opinion publique de fermer une ONG qui s'occupe d'éducation féminine dans une région éloignée de la Chine? L'ACDI a dû faire face à plusieurs reprises à un tel dilemme ces dernières années dans ses relations avec les ONG qu'elle finance.

Le deuxième problème est plus fondamental. Les ONG, dont certaines au Canada, ont développé récemment une aversion profonde pour l'économie de marché ou, du moins, pour la représentation qu'elles s'en font. Parallèlement d'ailleurs, et d'une manière quelque peu paradoxale, leur méfiance n'a jamais été moindre à l'égard de l'appareil gouvernemental, non seulement celui des PED, mais aussi celui des pays donateurs.

Cette aversion des ONG pour l'économie de marché date surtout de l'apparition, au début des années 80, des premiers prêts à l'ajustement structurel dont les initiateurs présenteront l'économie de marché, aussi appelée décentralisation économique, comme le substitut

<sup>44</sup> T. Broadhead et C. Pratt, divisent les ONG canadiennes en branches d'ONG internationales sollicitant des fonds (OXFAM, CARE, etc.), agences à but non lucratif dépendant principalement du financement de l'ACDI (CUSO, EUM, etc.) et organisations vouées à l'éducation de la population canadienne aux problèmes du développement (le Groupe de travail latino-américain, Les 10 jours pour le développement mondial). («Paying the Piper : CIDA and Canadian NGOs», in C. Pratt, éd., *Canadian Development Assistance : Policies and Appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montréal and Kingston, 1994). On pourrait ajouter à cette liste d'autres organisations qui ne sont pas strictement des ONG, car ayant un statut public ou semi-public. Elles évoluent toutefois de manière assez proche des ONG traditionnelles et participent à des actions de développement. Ce sont les municipalités, les collèges et les universités, entre autres.

<sup>45</sup> Roger Riddell de l'*Overseas Development Institute* soutient que les programmes gouvernementaux d'aide ont traditionnellement laissé de côté les 20% des plus démunis de la population en termes de revenus, alors que les ONG descendent jusqu'à la barre des 5-10%.



planches de bois du menuisier à son maître-ébéniste.

Le mythe du secteur informel, moteur privé du développement, persiste cependant encore auprès de certains. Il faut le dissiper. Le secteur informel peut être une solution temporaire, comme n'importe quel autre filet de sécurité, lorsqu'il y a reconstruction de l'économie. Il ne remplacera pas la présence de petites et moyennes entreprises structurées où seul un certain progrès technique est possible qu'il s'agisse du résultat d'un transfert de l'extérieur ou d'un phénomène spontané et interne. Peut-être que les associations rotatives d'épargne et de crédit déjà mentionnées échappent à cette remarque générale, quoi que leur fonctionnement ne soit pas toujours exempt de difficultés<sup>41</sup>.

Plus déconcertante est la recommandation de récupérer le secteur informel par la voie de la taxation<sup>42</sup>. C'est précisément parce qu'il n'est pas taxé qu'il parvient à exister.

*Les organisations non gouvernementales (ONG).* Elles aussi sont présentes comme partenaires à la fois dans les pays donateurs et les pays récipiendaires. Elles sont nombreuses. L'OCDE en aurait dénombré, dans ses pays membres, 2542 en 1990 pour 1603 en 1980. L'*Overseas Development Institute* de Londres a, de son côté, relevé l'existence d'environ 25 000 ONG locales plus ou moins organisées dans le seul Etat indien du Tamil Nadu. Leur activité est financée par un volume de fonds qui n'est pas négligeable. Les fonds publics et privés avec lesquels ont fonctionné les ONG des pays de l'OCDE à l'occasion de leurs opérations d'aide à l'étranger ont représenté en 1990 13% du total mondial de l'APD mesuré en termes nets, c'est-à-dire après soustraction du service de la dette des prêts concessionnels comptabilisés dans l'aide étrangère<sup>43</sup>. Finalement, elles sont disparates. On y trouve des petits groupes appuyant des causes politiques précises dans certains pays donnés mais également de

et ne doit pas respecter le paiement d'un salaire minimum garanti. Le local de travail est aussi fréquemment le lieu de logement et de loisirs. On ne connaît pas, en l'absence d'une comptabilité, ses chiffres de recettes et dépenses. Ce sont les petits mécaniciens travaillant dans une arrière-cour, les artisans-ébénistes fabriquant des meubles dans des ateliers minuscules, les faiseurs de paniers assis sur le trottoir et aussi les petits bars et les changeurs à la sauvette de monnaie étrangère.

Le secteur informel, cela a été abondamment documenté, crée des emplois. On y trouve des techniques de production plus appropriées car moins coûteuses en capital et en devises. Il fournit une certaine dose d'apprentissage à ceux qui n'ont pas la scolarité requise pour avoir accès aux centres publics de formation professionnelle ou qui en ont été rejetés. Il génère aussi une épargne permettant d'acheter un minimum de petit équipement (bouteilles à gaz, meule, appareillage de soudure, etc.). Bref, il est généralement dynamique et n'a cessé de grandir ayant recueilli, dans beaucoup de pays, les victimes de la destruction de l'économie et du dégraisage de la fonction publique.

L'ennui majeur est qu'on a voulu en faire un moteur de la croissance et du développement. L'admirable Jacques Bugnicourt, sociologue d'action s'il en est, avait intitulé une des nombreuses conférences qu'il faisait de par le monde : «Bidonvilles, espoir du tiers monde». Pour beaucoup d'agences d'aide ce fut aussi un nouvel espoir de partenariat. On avait oublié, et la plupart l'a reconnu depuis, que le secteur informel conserve une certaine fragilité. Le taux de fermeture et d'ouverture d'entreprises y est élevé. Les techniques qualifiées d'appropriées sont parfois des pis-aller sans grand avenir. L'apprentissage n'y est pas toujours formateur. C'est le cas lorsque l'activité de l'apprenti est limitée au transport, à dos de personnes, de

- <sup>41</sup> T. A. Jerome, «The Role of Rotating Savings and Credit Associations in Mobilizing Domestic Savings in Nigeria», *African Review of Money, Finance and Banking*, 1991, 2, pages 115-127.
- <sup>42</sup> R. Barlow and W. Snyder, «Taxation in Niger : Problems and Proposals», *World Development*, 1993, 21 (7), pages 1179-1189.
- <sup>43</sup> *The Economist*, «The Kindness of Strangers», 1994, 7-13 mai, pages 19-22.

d'appréciation, même si cela heurte parfois leurs convictions profondes de «développeuses».

Dans ce tableau général, il est toutefois nécessaire d'introduire le fait de l'existence de deux secteurs, aussi présents dans les pays développés, mais dont l'importance, en termes de populations impliquées, est plus forte dans les PED. Il s'agit de l'agriculture et du secteur de production dit non structuré ou informel de production de biens et de services.

Comme tous les agriculteurs du monde, le paysan des PED, le plus fréquemment un privé, est non seulement intéressé par le fait de retirer un rendement maximum de son activité. Il est aussi préoccupé par la grande variation de ce rendement eu égard aux aléas climatiques. Si son rendement moyen est faible, une mauvaise année peut en effet signifier, en l'absence d'un système d'assurance adéquat, la perte de la terre, l'endettement à vie de lui-même et de ses enfants ou même la maladie et la mort. Or, l'assurance agricole au sens moderne du terme est rare en PED. Ceci explique, dans certains cas, la réticence du paysan à accepter des semences améliorées, mises au point par des services de recherche agricole, et dont on lui vante les mérites. Il préfère, dans un effort de diversification du risque semblable à celui d'un détenteur de titres de fonds mutuels, faire appel à des semences traditionnelles mais variées, certaines exigeant moins de pluie au début de la saison culturale et plus à la fin, d'autres l'inverse<sup>40</sup>. On a voulu substituer aux systèmes d'assurance la mise en place de facilités d'entrepôt ou d'irrigation destinées à diminuer le caractère aléatoire de l'activité. L'expérience a montré que ce n'était pas suffisant. Il y a là un besoin de sécurité émanant d'un partenaire du secteur privé souvent ignoré.

Le secteur informel est une histoire un peu différente. D'abord il n'en existe pas de définition unique. Il est néanmoins possible de lui associer des caractéristiques. Il est constitué de petites unités, souvent de nature familiale. Il n'a pas accès au crédit organisé. Il n'est pas taxé ou seulement de manière forfaitaire. Il n'est pas soumis aux règlements sur les conditions de sécurité au travail

ce qui revient pratiquement au même, la recherche de la rentabilité financière. On aurait tort de le lui reprocher. C'est sa raison d'être, voire sa responsabilité principale aux yeux de ses actionnaires et commanditaires. N'est-il pas aussi un formidable créateur d'emplois à un moment où le personnel du secteur public s'amenuise un peu partout?

A ce titre, le secteur privé des pays donateurs voit, dans l'aide publique au développement, une aide publique tout court. Le secteur peut ainsi s'accommoder de l'aide liée. Il se félicitera même de son existence. Il se réjouira aussi de l'utilisation de recettes de fonds de contrepartie au financement de dépenses locales qu'il aurait dû assumer dans le cadre des projets de construction et autres dont il est le maître d'œuvre dans un quelconque PED bénéficiaire d'une aide en nature. Peu lui importe si de telles pratiques faussent le fonctionnement des marchés et les procédures des appels d'offres. Ce n'est pas son problème. Après tout, il n'a fait que répondre au système d'incitations mis en place par d'autres. Souvent sans excès d'orgueil, il peut d'ailleurs mettre de l'avant de brillantes réalisations techniques, barrages ou réseaux de communications. Le secteur privé doit être ici entendu au sens large. Il ne s'agit pas seulement de l'entrepreneur mais de ses employés et des syndicats qui les encadrent, ceux-ci partageant sans aucun doute le même point de vue.

Le secteur privé des PED récipiendaires n'est pas fondamentalement différent. Ce que la presse locale de ces pays présente comme «l'entrepreneur de l'année» est fréquemment le dirigeant d'une entreprise ayant bénéficié de largesses gouvernementales. Cette protection n'a pas cependant toujours été équitablement distribuée. Dans beaucoup de pays, elle a été discriminatoire à l'encontre de l'agriculture. Elle a souvent favorisé l'industrie tournée vers le marché local plutôt que celle vendant à l'étranger, la grande entreprise plutôt que la petite.

Les agences publiques d'aide doivent accepter cette réalité du comportement du secteur privé sous peine de faire de dangereuses erreurs

<sup>40</sup> H. Dupriez et P. De Leener, *Agriculture tropicale en milieu paysan africain*, Editions L'Harmattan, Paris, 1983.



appelées les dimensions sociales de l'ajustement structurel.

Les autres agences techniques ou spécialisées des Nations unies (BIT, FAO, OMS, UNICEF, etc.) sont elles aussi présentes sur la scène du développement comme agences exécutrices. Le degré de succès dans la mise en oeuvre de programmes ou de projets varie d'une agence à l'autre et, pour une même agence, peut varier dans le temps. Il n'est pas rare qu'un pays arrête sa contribution au fonctionnement d'une agence déterminée. Ce fut le cas récemment lorsque le Canada se retira de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI).

Il faut admettre qu'une grande partie du débat sur le développement continuera à se dérouler pour encore de nombreuses années, qu'on le veuille ou non, au niveau de la Banque mondiale et du FMI. Il est peut-être bon de rappeler que les PED sont représentés à ce niveau, même si le mode de représentation n'est pas toujours considéré comme efficace et équitable. Ceci n'empêchera aucunement la possibilité d'introduire dans le débat des opinions ou des résultats d'études indépendantes du paradigme washingtonien. C'est d'ailleurs déjà le cas.<sup>39</sup>

*Le secteur privé.* Il y a celui du pays donateur. Il y a celui des PED récipiendaires de l'aide. La distinction n'est pas absolue. La mondialisation ou la délocalisation des activités de production, sous-tendues par l'accroissement récent des investissements directs étrangers, ont amené, dans beaucoup de cas, l'imbrication des deux secteurs. La distinction reste toutefois commode. La motivation du secteur privé est dénuée de toute ambiguïté. C'est la maximisation du profit ou,

Cinquante ans après leur création, les deux institutions font face à un nombre croissant de critiques. Un processus de remise en question existe également au sein des institutions elles-mêmes.<sup>37</sup> La Banque mondiale doit-elle garder sa mission d'initiateur de projets publics de développement, dont les projets sociaux, ou doit-elle mettre l'accent sur les activités d'appui au secteur privé des PED par l'intermédiaire de sa constituante qui est la Société financière internationale (SFI)? Le FMI doit-il abandonner son rôle de surveillance des politiques monétaires des pays développés et des PED ou laisser cela à des consultations de nature plus informelles entre pays membres? Doit-il intervenir ou non pour atténuer les fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt? Certaines des réponses relèvent de choix purs et simples. D'autres demandent un complément d'analyse.<sup>38</sup>

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) est présent comme agence exécutrice de projets dans la plupart des PED. Son fonctionnement, de l'avis quasi général, reste relativement lourd et il arrive que son personnel de terrain soit mal préparé aux multiples défis et tâches. Il y a quelques années, le PNUD a tenté d'offrir des alternatives viables au concept de l'ajustement structurel. Ce fut un échec. Il se retrouva non seulement pris avec les objectifs de l'ajustement lui-même mais avec un ensemble d'objectifs des années 60 refourbis tant bien que mal (développement endogène, autosuffisance, etc.). Depuis, revenu à des préoccupations intellectuelles plus restreintes, et sans doute plus réalistes, il s'est associé à la Banque mondiale dans un programme de recherche sur ce que sont

<sup>37</sup> *The Economist*, «A New Bretton Woods», 1994, 23-29 juillet, pages 18-19, 73-74.

<sup>38</sup> Cette remise en question d'institutions internationales bien établies semble être un phénomène planétaire. Dans un article d'un des numéros du quotidien français *Le Monde* de juillet 1994, Véronique Maurus écrit dans un style coloré : «Le FMI, garant théorique de l'orthodoxie monétaire, s'occupe en fait de la dette et du développement, rôle dévolu à la Banque mondiale. L'OCDE, qui n'a pas de pouvoir de décision, lutte avec le GATT pour le contrôle de la future Organisation mondiale du commerce (OMC), tandis que le G7, qui n'a pas de secrétariat, s'occupe du chômage, domaine du BIT...»

<sup>39</sup> Une opinion indépendante, avec laquelle il faut et il faudra compter, est sans doute celle du WIDER Institute, organisme international d'étude et de réflexion, situé à Helsinki. Au Canada, un rôle analogue de critique et de réflexion fait partie du mandat de l'Institut Nord-Sud.

prêts d'ajustement structurel de nature globale ou sectorielle.<sup>34</sup> Le FMI, de son côté, joue en quelque sorte le rôle d'une banque supranationale, permettant à ses pays membres d'acheter des devises avec leur monnaie nationale dans le cadre d'un nombre toujours croissant de facilités dites de tirage. Le Fonds n'octroie pas d'aide-projet.

L'importance des deux institutions ne tient pas tant au volume des fonds qu'elles accordent qu'au rôle qu'elles jouent dans la définition de la conditionnalité, donc des réformes intérieures que sont amenées à prendre les pays emprunteurs, ainsi qu'à l'impulsion qu'elles donnent à la mobilisation de capitaux additionnels. Il est bien connu que si un PED est en bons termes avec les institutions de Bretton Woods, il aura en général plus facilement accès aux ressources financières des banques régionales de développement (africaine, asiatique, caribbe et interaméricaine) et à celles de la plupart des agences bilatérales d'aide. Il se présentera aussi avec des chances de succès accrues au Club de Paris et au Club de Londres où sont renégociées les dettes extérieures publiques détenues respectivement par les créanciers publics et les créanciers privés.<sup>35</sup>

Finalement, la Banque mondiale et le Fonds sont une mine d'informations et de travaux de recherche sur l'expérience des PED, qu'il s'agisse de succès ou d'échecs.<sup>36</sup> Ils restent aussi un observatoire difficilement remplaçable de l'évolution des marchés financiers en émergence d'Asie, d'Amérique latine et accessoirement d'Afrique.

moins 1 000 pays indépendants ou croyant l'être?<sup>32</sup> Comment gérer tout cela si beaucoup de ces nouveaux pays se présentent sur la scène internationale avec des besoins d'APD?

La question est d'envergure. Il faut malheureusement constater que les essais d'organisation de regroupements régionaux de PED ont été systématiquement des échecs. Le seul cas où il y eut un accroissement sans précédent des échanges de biens, de services et de capitaux, au sein d'une même région, est l'Asie du Sud-Est de ces dernières années. Or, cette intensification des échanges se fit en dehors de tout cadre institutionnel organisé, les gouvernements de la région ayant conservé la totalité de leurs prérogatives nationales. L'ASEAN n'a été en effet jusqu'à présent qu'un forum de discussions et n'a jamais joué le rôle d'une autorité supranationale.

La réflexion mérite cependant d'être poursuivie sur ce point, notamment à la lumière des efforts d'intégration qu'on constate à l'heure actuelle en Amérique latine, que ce soit avec ou sans l'ALENA, et même en Asie avec une tendance, semble-t-il, de l'ASEAN à se structurer<sup>33</sup>. Mais encore une fois, l'observation des faits ne pousse pas à un optimisme contagieux.

Les organisations internationales. À l'avant-plan se trouvent incontestablement la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ou Banque mondiale ainsi que le Fonds monétaire international (FMI). La Banque mondiale finance en priorité des projets de développement tout en consacrant, bon an mal an, de 15 à 20% de ses ressources financières à des

- 32 J. Naisbitt (1994), *The Bigger The World Economy, The More Powerful Its Small Players*, William Morrow and Co., New York, N.Y., 1994.
- 33 *Far Eastern Economic Review*, «ASEAN, Growing Pains», 1994, 28 juillet, pages 22-23.
- 34 Le prêt d'ajustement structurel est souvent une étape préalable à l'obtention d'un prêt d'ajustement global. On teste en quelque sorte la volonté de réforme du pays emprunteur sur une conditionnalité réduite. Ce fut le cas, par exemple, du Burkina Faso qui, avant d'obtenir un prêt global, reçut, il y a quelques années, un prêt d'ajustement du secteur des transports.
- 35 Pour une démystification de l'activité au cours des années 80 du Club de Paris et accessoirement du Club de Londres, on lira D. Sévigny, *Le Club de Paris, Une vue de l'intérieur*, Institut Nord-Sud, Ottawa, 1990.
- 36 Les résultats de ces institutions sont publiés dans *The World Bank Economic Review* et *IMF Staff Papers*, ainsi que, sous une forme moins technique, dans *Finances et Développement*.



de la monnaie, etc.). Or, l'existence d'un environnement macroéconomique adéquat et incitatif est la condition *sine qua non* d'une activité de production dynamique, comme l'ont montré les cas de succès, qu'il s'agisse de l'Ile Maurice ou du Chili<sup>30</sup>. Même dans des pays où il existe une certaine dose de décentralisation en faveur d'autorités sous-nationales, comme au Brésil, en Inde et au Pakistan, c'est le gouvernement central qui est responsable de la gestion de l'ensemble de la dette extérieure publique aux yeux des divers créanciers. Finalement, c'est aux gouvernements nationaux qu'il est demandé de privatiser les entreprises publiques ainsi que d'assurer une certaine décentralisation budgétaire au bénéfice et aussi au coût d'administrations publiques locales<sup>31</sup>.

D'accord, nous rétorque-t-on, s'il s'agit d'APD sous la forme de crédits à l'ajustement structurel, mais qu'en est-il de projets sociaux? Là, ajoutez-on, il y aurait intérêt à ce que le gouvernement du pays récipiendaire disparaisse du paysage.

Peut-être, mais il doit au moins rester à l'arrière-plan. La raison en est double. Premièrement, il est impératif que les projets sociaux soient compatibles dans leurs modalités de fonctionnement avec les choix faits au niveau national en matière de politique sociale. Si cette politique consiste, à titre d'exemple, à faire payer les bénéficiaires de soins de santé primaires selon un système de tarification préalable, il est dangereux que certains donateurs travaillant dans ce secteur, en banlieue urbaine ou dans des

régions éloignées, ne suivent pas cette politique. C'est générateur de distorsions et d'injustices sociales. Cela diminue quasiment à zéro l'espérance de vie des projets eux-mêmes après le retrait du donateur. Deuxièmement, si le gouvernement central ne connaît pas l'importance de projets créés en dehors de lui, il sera dans l'impossibilité d'établir des prévisions budgétaires à long terme qui tiennent compte du financement qu'il devra assurer après ce même départ du donateur. Là encore, la viabilité des projets concernés sera menacée.

Les projets sociaux, comme nous l'avons souligné, doivent être ciblés pour être assurés d'un certain degré de succès. Les bénéficiaires et les intervenants locaux doivent être choisis avec soin et le donateur peut vouloir s'impliquer dans ce choix. Le faire en ignorant l'Etat et ses politiques reste hautement risqué. Ceci s'applique non seulement aux opérations de soins de santé primaires mais aussi à la formation rurale, à l'approvisionnement en eau potable et autres opérations de cette nature.

Certains, à la vue de l'état de déliquescence dans lequel se trouvent les gouvernements de plusieurs PED, n'ont pas hésité à prôner le dialogue avec des ensembles ou blocs régionaux («on passe par-dessus la tête des Etats au lieu de passer à côté»). Ils furent sans doute aussi influencés par ce qui est une des tendances lourdes décelées par les futurologues contemporains, à savoir l'émiettement des Etats actuels. Le penseur américain à succès, John Naisbitt, ne voit-il pas à l'horizon du troisième millénaire l'existence d'au

30 R. Dornbusch, éd., *Policymaking in the Open Economy : Concepts and Case Studies in Economic Performance*, Oxford University Press, New York, N.Y., 1993.

31 Le transfert de compétences budgétaires du gouvernement central à des administrations locales ou, dans le jargon de l'heure, le «fédéralisme budgétaire», qu'on associe parfois un peu hâtivement à un souci de démocratisation et de réduction des inégalités régionales, est un processus aussi délicat que celui de la privatisation et pour lequel il n'existe pas non plus de recette unique. Voir R. Boadway, S. Roberts and A. Shah, *The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries : A Federalism Perspective*, New Delhi, non publié, 1993.

## DE NOMBREUX PARTENAIRES

Les partenaires des agences bilatérales d'aide publique au développement, définis au sens large, sont variés et nombreux. On y trouve principalement les agences sœurs (dans le cas du Canada, USAID, la Caisse française de développement, l'Agence japonaise de coopération internationale, etc.), les gouvernements récipiendaires de l'aide, les institutions internationales (Banque mondiale, FMI, PNUD, diverses agences techniques des Nations unies, etc.), le secteur privé et les organisations non gouvernementales du pays donateur et des pays assistés. Au plus le processus d'octroi de l'APD est ouvert, au plus nombreux sont les partenaires. C'est le cas au Canada où en particulier les organisations non gouvernementales ont contribué d'une manière significative au débat sur les politiques d'aide et ont été associées à de nombreuses réalisations sur le terrain.

Toute agence d'aide publique au développement n'est qu'un bras de l'appareil gouvernemental. À ce titre, elle doit tenir compte des points de vue des autres administrations comme celles des finances et des affaires extérieures. Cela fait aussi partie de son partenariat défini au sens large.

La question est pour l'ACDI comme pour toute agence d'aide bilatérale : avec qui devons-nous travailler ou quels doivent-être nos partenaires privilégiés?

Il serait illusoire de vouloir répondre ici de manière exhaustive à cette question. Nous nous bornerons donc, dans chacun des cas, à émettre celles des considérations que nous croyons être les plus pertinentes pour le Canada.

Les agences sœurs. USAID, nous l'avons dit, se débat dans la réalisation simultanée d'objectifs multiples dont on connaît difficilement le degré de compatibilité. USAID a toutefois été un ténor de l'introduction de la conditionnalité dans l'APD. Nous avons aussi vu qu'on peut créditer à cette

conditionnalité l'existence d'impacts positifs de l'aide. L'agence américaine a en outre été le porte-parole des partisans du retour à une plus grande décentralisation économique dans les pays assistés et à une plus grande démocratisation de leurs sociétés, thèmes qui ne peuvent pas laisser insensible l'opinion publique canadienne, même si, dans la réalisation de ces objectifs, des erreurs furent commises (en matière de privatisation, par exemple) et que, dans plusieurs cas, l'objectif même de la démocratisation fut mis en veilleuse en regard d'intérêts stratégiques et commerciaux (avec la Chine, entre autres).

Si l'APD canadienne devait se limiter à être une large subvention au commerce extérieur de notre pays, ce qui est une option possible, la France, la Grande-Bretagne et le Japon sont de bons modèles.<sup>29</sup> La France a aussi une préoccupation politique, voire culturelle, notamment en Afrique, et qui, il est vrai, va en s'amoindrissant. C'est un souci que le Canada, à notre connaissance, n'a jamais eu sauf peut-être, dans le cas de micro-États de la région des Caraïbes ou, dans les années 70, dans certains pays de l'Afrique dite francophone, comme le Niger, suite à une surenchère linguistique fédérale-provinciale.

Restent les Pays-Bas et les donateurs scandinaves avec lesquels les responsables de l'APD canadienne ont, dans leur propres termes, toujours «partagé les mêmes aspirations», à savoir celle d'une aide dite humanitaire.

Les gouvernements des pays récipiendaires de l'aide. Il est de bon ton, ces jours-ci, de décrier les gouvernements nationaux des PED et, dans la foulée, d'affirmer que l'aide, pour être efficace, doit emprunter d'autres canaux que celui de la voie officielle. À l'appui, on cite des histoires d'horreur, comme le Zaïre du président Mobutu et le Nigeria qui, hélas, s'en vient peut-être.

Les histoires d'horreur existent certes. Il n'en reste pas moins que, dans la plupart des pays, ce sont les gouvernements nationaux qui conservent les instruments de la politique macroéconomique (le taux de change extérieur, la fiscalité directe et indirecte, la fixation du salaire minimum, l'émission

<sup>29</sup> Pour une évaluation critique récente du modèle japonais de l'APD, voir H. Esho, «From a Late-comer Donor to a Top Donor : How Special is Japanese ODA», *Journal of International Economic Studies*, 1994, 8, pages 49-57.



intégré dans un système de comptabilité nationale<sup>26</sup>. Cela permet aussi de circonscrire les discussions au niveau international, même si celles-ci doivent s'appuyer sur des rapports scientifiques aux conclusions souvent contradictoires, comme dans le cas de l'exploitation des réserves halieutiques.

La participation de la femme au développement est un autre thème qui est non seulement d'une très grande fluidité mais dont le questionnement risque d'attirer les foudres sur son auteur. Ne lit-on pas dans un rapport à circulation restreinte de 1994 de l'OCDE relatif à l'APD canadienne que : « cette dimension (la participation de la femme au développement) doit être incluse dans toutes les propositions de projet et le personnel de l'ACDI est noté en fonction de sa sensibilité à ce problème »<sup>27</sup> ? En matière d'absence de clarification analytique, on fait difficilement mieux.

S'agit-il d'équité (réduire les inégalités de revenus ou d'accès à l'éducation entre femmes et hommes) ? S'agit-il de libertés individuelles (humaniser le système de la dot dans la société hindouiste, défendre les droits de la femme musulmane en matière d'héritage ou de divorce) ? Ou encore, s'agit-il d'un instrument de développement comme dans le cas de l'appui donné à des caisses rotatives d'épargne où la femme est souvent un interlocuteur privilégié, car ayant traditionnellement une responsabilité déterminante dans le fonctionnement de ce type de crédit informel<sup>28</sup> ? Nous avons peur que ce soit un mélange de tout cela sans que l'on sache très bien

si on se trouve au niveau des objectifs ou des moyens et aussi de quels objectifs et de quels moyens. Plus tragique est le cas où l'objectif de la participation de la femme au développement est surimposé presque à la hâte à l'objectif principal du projet sans qu'il y ait une étude préalable de faisabilité culturelle. Un exemple d'une telle situation nous fut donné par un consultant privé, il y a quelques années, dans le cas d'un projet mis sur pied avec l'APD dans un pays du Maghreb. Le projet qui était de nature environnementale avait pour objet de remplacer l'usage polluant du charbon de bois par celui du gaz naturel dans le fonctionnement des fours utilisés par les artisans-potiers d'une ville secondaire du pays. Une condition additionnelle avait toutefois été attachée à l'opération : intégrer des femmes dans la production des articles de poterie, ce qui ne s'était jamais vu de mémoire . . . d'homme. Le résultat fut qu'on retrouva un beau matin les fours nouvellement équipés détruits par un incendie qui, de toute évidence, avait été de nature criminelle.

Entendons-nous. Le thème de la participation de la femme ne doit surtout pas être abandonné. Il donne même, comme le soulignait à sa façon le rapport interne de l'OCDE cité plus haut, une certaine spécificité à l'APD canadienne. Le thème mérite cependant d'être affiné sous peine de voir le critère « nombre de femmes touchées par le projet » confiné au rôle d'appendice justificateur des projets. L'ACDI est consciente de l'enjeu et organise présentement en son sein des réunions de réflexion sur cette problématique délicate d'un point de vue opérationnel.

25 Voir en particulier D. Pearce, E. Barbier and A. Markandaya, *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, G.-B., 1990; J. Pezzey, *Sustainable Development Concepts, An Economic Analysis*, The World Bank, Environmental Paper n° 2, Washington, D.C., 1992.

26 United Nations, *System of National Accounts*, New York, N.Y., 1993, pages 508-518.

27 Nos italiques.

28 Les caisses rotatives d'épargne et de crédit sont des associations mutuelles d'épargne dont le total épargné par les membres va, à chaque période, à une personne ou à un nombre réduit de personnes, leur permettant ainsi de réaliser un investissement qui ait une taille raisonnable (achat d'une charue, d'une machine à coudre, d'une camionnette, etc. . . .). La procédure d'allocation des fonds repose, selon le cas, sur un système d'enchères ou sur un simple tirage au sort des bénéficiaires. Ces caisses, qui sont une alternative au système bancaire de type moderne, connaissent un succès croissant dans beaucoup de PED. On les retrouve sous des noms divers : *Adashi* (Nigéria), *Chit* (Inde), *Equb* (Éthiopie), *Pasaraku* (Boliwie), *Tontines* (Cameroun, Togo).

chez les fonctionnaires chargés de livrer l'APD. A l'heure actuelle, il n'est pas exagéré de dire que, dans beaucoup d'agences d'aide, ce moral est très bas.

Arrêtons-nous brièvement à deux des thèmes nouveaux, ou présentés comme tels, les plus en vogue ces dernières années auprès de certaines agences d'aide dont, en particulier, l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il s'agit du développement durable et de la participation de la femme au développement.

Le développement durable est un exemple classique de thème tour-à-tour par le biais duquel on a tenté de récupérer la plupart des objectifs du développement qu'ils soient sociaux, politiques, culturels, économiques ou environnementaux. La démarche est noble en soi mais l'impalpabilité du thème fait qu'on peut difficilement lui associer des actions précises. Dans certains cas aussi, on brandit le concept pour évacuer des objectifs plus traditionnels considérés comme trop matérialistes, telle l'augmentation de la consommation par habitant ou celle du PIB. C'est à la fois dommage et dangereux. On risque de perdre de vue l'importance qu'a la base matérielle du développement, à savoir son substrat économique. On se prive aussi de la possibilité de mesurer avec une précision quelconque l'impact de telle ou telle politique. Le seul usage plus ou moins concret que nous connaissons du concept de développement durable est celui qu'en font les environnementalistes, à savoir une croissance économique qui n'entraîne pas une surexploitation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables<sup>25</sup>. Cela peut être mesuré, voire

regarder avec sérieux, ce qui n'est pas toujours le cas, sont contradictoires ou imposent, ce qui est aussi ignoré, des arbitrages dans leur rythme de réalisation. La privatisation tous azimuts est vouée à l'échec si elle ne prend pas place dans un contexte où il existe un comportement budgétaire de l'État auquel les investisseurs puissent faire confiance, un minimum d'infrastructures en bonne condition, un système de crédit bien organisé et un marché boursier dont les règles de fonctionnement soient connues et respectées. Certains des pays dits en transition de l'Europe de l'Est, où ces conditions de départ étaient absentes, firent récemment l'expérience de privatisations échouées car mal enclenchées. Si on revient aux pauvres des villes, la multiplication des opérations d'assainissement urbain à grande échelle semble a priori une bonne chose (couverture des égouts, extension du réseau de distribution d'eau et d'électricité, construction de dispensaires, etc.). A posteriori toutefois, on a constaté, en Afrique de l'Est et ailleurs, qu'au delà d'un certain volume de tels travaux, l'émigration de la campagne vers la ville s'accélérait, la grande agglomération devenant plus attirante. Cela entraîne à son tour une augmentation du taux de chômage urbain donc du degré de misère des citadins. On avait oublié que l'amélioration de la qualité de vie en ville ne peut être une réalité que s'il y a une politique active de développement rural susceptible de freiner de tels mouvements de population<sup>24</sup>. Finalement, la multiplicité des objectifs et des thèmes encourage les querelles, le mot n'est pas trop fort, entre agences d'aide, ces dernières et les pays récipiendaires et au sein des agences elles-mêmes. Le résultat est une baisse de moral

23

On entend par fonds de contrepartie les fonds constitués par la vente en monnaie nationale, sur le marché intérieur, de produits ayant fait l'objet d'une aide extérieure en nature. Les cinq principales questions concernant ces fonds portent sur le contrôle de leur utilisation (le donateur ou le récipiendaire?), le degré de normalité des importations qui leur ont donné naissance, l'impact réel de l'utilisation de telles recettes, le traitement de ces dernières dans les comptes de l'État assisté et leur effet sur l'augmentation de l'offre de monnaie. On trouvera une recension très complète des nombreux travaux et rapports sur les fonds de contrepartie dans H. Bruton and C. Hill, *The Development Impact of Counterpart Funds : A Review of the Literature*, USAID project n° 0384206, Washington, D.C., 1991. M. Roemer débroussaille avec bonheur le problème de l'impact des fonds sur l'accroissement de la masse monétaire dans «The Macroeconomics of Counterpart Funds Revisited», *World Development*, 1989, 17 (6), pages 795-807.

24

Ce lien direct entre travaux urbains, migrations et augmentation du chômage en ville, connu sous le nom de «paradoxe de Todaro», a été pour la première fois étudié, à notre connaissance, dans le cas de la ville de Dar Es-Salaam, capitale de la Tanzanie (M. Todaro, «A Model of Labor, Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries», *American Economic Review*, 1968, 59, pages 138-148).



Etats-Unis d'Amérique<sup>22</sup>. Dans d'autres cas, de tels thèmes à valeur d'objectifs naissent dans le milieu académique, au sein d'organisations humanitaires ou dans la pensée de gourous du développement. Parfois, leur naissance est purement fortuite. Une anecdote, dont nous n'avons pas pu vérifier la véracité, rapporte que l'intérêt de la Banque mondiale, dans les années 70, pour les pauvres des villes s'explique par le fait que son président, qui était amené à se déplacer en voiture officielle entre l'aéroport et la capitale des PED qu'il visitait, était arrivé à un point où il ne pouvait plus supporter le spectacle de misère qu'offraient les bidonvilles bordant fréquemment la route. En revanche, il avait eu moins l'occasion, étant donné un calendrier chargé, de constater l'état d'indigence des habitants de maintes régions rurales de ces mêmes pays. L'exemple est extrême mais révélateur.

Le fait qu'il y ait des thèmes nouveaux est en soi une bonne chose. Cela montre que ceux qui s'intéressent au développement n'hésitent pas à remettre les choses en question, voire à tirer les leçons des échecs du passé. C'est malheureusement aussi souvent la source d'une très grande confusion. Les thèmes s'accumulent au cours du temps dans le mandat des agences d'aide alors que l'APD de beaucoup de pays donateurs décroît, du moins en termes réels, et que les canaux et modes de transfert de cette aide restent limités et inchangés. Depuis au moins trente ans, on ergote sur la contribution des fonds de contrepartie comme véhicule de livraison de l'aide et sur leur impact macroéconomique que temps en les affublant de noms nouveaux. Quelle est la différence entre la satisfaction des besoins de base ou essentiels des années 70 et le certains considèrent défavorable et d'autres neutre ou favorable<sup>23</sup>. Parfois, il est vrai, on dépoussière certains des thèmes en question mais la plupart d'aujourd'hui au visage humain des années 80 et 90? En outre, plusieurs des objectifs, si on les

De tout temps, les agences bilatérales et multilatérales d'aide au développement ont dû accommoder des thèmes nouveaux qu'on leur présentait comme des objectifs prioritaires : assister les pauvres des villes, soulager les pauvres des campagnes, aider à satisfaire les besoins de base des populations, favoriser l'industrialisation, privatiser l'économie, etc. A l'heure actuelle, l'agence américaine chargée de l'APD (USAID) se débat au milieu de pas moins de . . . trente-trois objectifs de ce genre qui lui furent imposés au cours des années par les membres du Congrès des

## DES OBJECTIFS POLITIQUEMENT CORRECTS MAIS MAL DÉFINIS

Sur cette base, il est légitime qu'une part de l'APD leur revienne sous la forme de filets de sécurité ou autres. Les modalités d'octroi d'une telle aide ne sont toutefois pas faciles à établir. Il n'existe en effet pas de formule magique de conceptualisation de programmes ou projets d'aide aux groupes les plus démunis. Le succès qu'a eu un programme de cette nature en Bolivie dans les années 80 aurait été dû avant tout à la motivation, à l'honnêteté et au sens de la gestion dont firent preuve ses responsables directs<sup>20</sup>.

Parfois même, l'occurrence de drames individuels est le reflet tragique du retour à de meilleurs équilibres globaux. On rapporta au début des années 70, période de forte sécheresse dans la région africaine soudano-sahélienne, l'existence de plusieurs suicides parmi les éleveurs de la région, traumatisés par la perte de leurs animaux. Or, avant cette sécheresse, un élevage pastoral extensif avait entraîné un surpâturage nuisible à l'équilibre écologique de la région. Au terme de la sécheresse, les effectifs du bétail étaient revenus à un niveau normal en regard des disponibilités locales en eau et en fourrage<sup>21</sup>.

- 20 J. Newman, S. Jorgensen and M. Pradhan, «How Did Workers Benefit from Bolivia's Emergency Social Fund», *The World Bank Economic Review*, 1991, 5 (2), pages 367-393.
- 21 Notre attention sur ce point du dilemme «micro-macro» fut attirée par J. Richet de la Caisse française de développement (ancienne Caisse française de coopération économique).
- 22 *The Economist*, «Foreign Aid : The Kindness of Strangers», 1994, 7-13 mai, pages 19-21.

que si l'APD est constituée de projets conçus à cet effet et bien ciblés. Ceci explique sans doute que des progrès parfois considérables aient été constatés durant les 40 dernières années en matière d'alphabétisation et de santé, même dans les PED où la croissance économique fut la plus faible. Finalement, contrairement à une opinion largement répandue, l'ajustement structurel n'a pas nécessairement apporté son cortège de misères et de larmes. En fait, la question, d'un point de vue empirique, reste largement ouverte. Elle dépend cruciallement, si on veut l'étudier sérieusement, de la manière dont on divise la population en divers groupes sociaux ainsi que de la prise en compte de leur distribution entre les différentes activités économiques.

Prenons le cas d'une dévaluation de la monnaie nationale, mesure fréquente de l'ajustement structurel. Si c'est la dimension hommes-femmes qui nous intéresse et que les femmes sont davantage employées dans les secteurs qui ne sont pas tournés vers l'exportation ou la substitution à l'importation, comme les services publics ou l'aide ménagère, il est probable qu'elles souffriront plus que les hommes de cette dévaluation<sup>18</sup>. Mais si la situation initiale est inversée, l'impact le sera aussi et les femmes se sentiront mieux après la baisse de la valeur externe de la monnaie du pays. D'autre part, si nous considérons la dimension rurale-urbaine et que le pays est surtout importateur de nourriture, la dévaluation accordera une protection supplémentaire au paysan, le prix des biens alimentaires ayant augmenté. Ceci réduira d'autant l'écart ville-campagne observé à l'origine.<sup>19</sup>

Dans tous les pays il existe des groupes qui sont perdants suite à une restructuration de l'économie. Soit leur mobilité physique ou professionnelle est faible (vieux, malades, analphabètes, etc.), soit leur accès à l'information et à la formation est limité (habitants de régions reculées). Le seul argument qu'on puisse invoquer pour les aider est d'ordre

particulier la plupart des pays de l'Afrique au sud du Sahara, son effet sur la balance des paiements extérieurs est, pour beaucoup des pays, très marqué. Le compte courant extérieurs s'améliore de manière continue dans le temps. Il en est de même du déficit global de l'État. Par contre, l'inflation reste, sauf exception, presque inchangée.

Ces résultats, il faut le souligner, compte tenu de la façon dont les études sous-jacentes furent structurées, ne sont pas à imputer *stricto sensu* aux volumes d'APD obtenus mais au fait que les pays aient mis en place ou non les politiques d'ajustement elles-mêmes.

Les grandes questions non résolues, concernant l'application des politiques d'ajustement structurel, sont principalement la définition de séquences optimales de mesures de politique (faut-il libéraliser le crédit intérieur avant de supprimer les contrôles affectant les mouvements de capitaux avec l'extérieur ou l'inverse?) ainsi que le degré de crédibilité des gouvernements qui mettent en place de telles politiques (faut-il faire confiance aux autorités lorsqu'elles annoncent une diminution de leur endettement intérieur en vue de laisser une plus grande place au secteur privé dans l'utilisation des capitaux disponibles dans le pays?). La crédibilité des gouvernements semble elle-même être intimement liée à l'existence d'un cadre légal qui soit transparent et bien rôdé (indépendance de la Banque centrale à l'égard du Ministère des finances, existence de recours en justice possibles en cas d'absence du respect des contrats, etc.)<sup>17</sup>.

Qu'en est-il de la relation entre APD et pauvreté? Les analyses sérieuses et dénuées d'émotivité sur le sujet sont rares. Celles qui existent concluent en général à un impact positif de l'APD sur la diminution de la pauvreté des pays récipiendaires, même s'il peut y avoir, du moins au début, une accentuation des inégalités sociales. Cette diminution de la pauvreté n'est toutefois observée

- <sup>17</sup> Pour la recherche de séquences de politiques économiques, voir S. Edwards, «The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences», *World Economy*, 1990, 13 (1), pages 1-14. Une synthèse des travaux sur la crédibilité des politiques macroéconomiques a été faite par P.-R. Agénor, *Credible Disinflation Programs*, non publié, IMF, Washington, D.C., 1993.
- <sup>18</sup> D. Elson, «Male Bias in Macroeconomics», in D. Elson, editor, *Male Bias in the Development Process*, Manchester University Press, Manchester, G.B., 1991-92, chapitre 7.
- <sup>19</sup> Ce n'est pas par hasard, lorsque le franc CFA fut dévalué en janvier 1994 de 50%, que les émeutes prirent place dans la ville de Dakar et non pas dans les régions rurales de la vallée du fleuve Sénégal.



prix atténue à son tour l'attrait pour les paysans de produire ces mêmes denrées, du moins au-delà de ce qu'ils cultivent pour leur propre consommation. Non seulement cela déprime l'activité économique dans son ensemble, les paysans achetant moins de produits non agricoles avec un revenu amputé, mais encore accentue en général l'écart entre les niveaux de vie de la campagne et de la ville<sup>14</sup>.

Si, d'autre part, on ne considère que l'APD assortie de la conditionnalité, c'est le cas des différents prêts et crédits à l'ajustement structurel, on constate également une modification des impacts<sup>15</sup>.

En effet, les pays ayant bénéficié d'aides budgétaires ou d'aides à la balance des paiements, dans le cadre des prêts et crédits à l'ajustement structurel, s'en tirent en général avec un PIB dont la croissance à long terme est supérieure à celle du PIB des autres pays, même si on constate à court terme un effet dépressif. Cet impact négatif à court terme est en général expliqué par une diminution des importations de biens d'équipement et intermédiaires nécessaires à la production ainsi que par la détérioration des infrastructures suite à une compression des dépenses gouvernementales, la limitation du crédit bancaire à l'État étant une des mesures les plus fréquemment imposées dans le cadre de la conditionnalité<sup>16</sup>.

Si l'effet positif à long terme de l'ajustement structurel sur le PIB reste un résultat global, plusieurs PED n'ayant pas ressenti cet impact, et en

budgétaire.» D'autres sont liées au processus d'octroi de l'aide. L'APD impose des coûts budgétaires aux pays récipiendaires, sous la forme de dépenses locales additionnelles comme, dans certains cas, la prise en charge d'une partie du salaire et du logement des coopérants techniques étrangers. L'APD ne finance en général que les coûts de mise en place des projets de développement. C'est aux budgets nationaux qu'il est demandé d'assurer la couverture des dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien<sup>13</sup>. Tout cela diminue l'excédent dégagé par le budget courant des États assistés, donc amenuise l'épargne intérieure. Le phénomène est cependant atténué quand les gouvernements des pays concernés attendent à une interruption prochaine des flux d'aide étrangère. Il y aurait diminution du laxisme. Il serait aussi atténué lorsque l'APD va à des projets bénéficiant d'avantage à la partie jeune de la population active. L'hypothèse est ici que les jeunes, travaillant sur un horizon de temps plus éloigné, ont une propension à épargner plus élevée que leurs aînés.

En revanche, si l'analyse est restreinte à une APD excluant l'aide alimentaire, au moins un auteur décide un effet positif des apports extérieurs sur le PIB. Ceci est conforme au fait que lorsque l'aide alimentaire est offerte gratuitement ou vendue à un prix subventionné dans des pays où le secteur agricole vivier est important, il en résulte fréquemment une diminution des prix des denrées alimentaires produites localement. Cette baisse de

<sup>13</sup> Un énoncé, encore pertinent à l'heure actuelle, de la problématique des dépenses récurrentes dans les pays les plus pauvres, est donné par A. Martens et C. Gray, «Dépenses récurrentes et développement au Sahel», *Revue canadienne d'études en développement*, 1981, II (2), pages 341-365.

<sup>14</sup> P. Pinststrup-Anderson, éd., *Food Subsidies in Developing Countries : Costs, Benefits and Policy Options*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1988.

<sup>15</sup> L'ajustement structurel est l'ensemble des mesures de politique économique que prend un pays pour résorber son déficit externe (importations moins exportations) par le biais d'une diminution du déficit interne (demande finale intérieure moins PIB). Ces mesures vont de la mise en place d'un environnement économique plus incitatif à la restructuration du secteur public. Celles des mesures qui sont incluses dans l'accord du prêt forment la conditionnalité. Le déboursement du prêt, en tranches successives, est subordonné au respect par le pays emprunteur de cette conditionnalité. Pour une présentation de la version orthodoxe de l'ajustement structurel, aussi dite «modèle de Washington», on se référera à IMF, *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs*, Occasional Paper n° 55, Washington, D.C., 1987. Pour une critique du modèle, on lira L. Taylor, éditeur, *The Rocky Road to Reform*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1993, (en particulier le chapitre 3). Sensible à ce dernier point, la Banque mondiale a consacré son dernier *Rapport sur le développement dans le monde* (1994) au mode, au financement et à la gestion de l'entretien des infrastructures des PED.

possible de l'aide étrangère, ni du capital extérieur en général.

Dans un article récent, l'économiste chilien, Sebastian Edwards, a fait un exercice analogue pour l'Amérique latine<sup>7</sup>. Selon lui, la reprise latino-américaine du début des années 90 est à créditer avant tout au désengagement de l'État de l'activité économique, à la libéralisation des échanges avec l'extérieur ainsi qu'à la mise en place de programmes de lutte contre la pauvreté visant à toucher des populations cibles. Là encore, on ne trouve aucune référence à l'APD. Pour ce qui est du capital étranger en général, Edwards s'inquiète même de son abondance dans la mesure où des entrées massives de capitaux exercent une pression à la hausse sur la valeur externe des monnaies nationales, ce qui risque d'entraîner une diminution de la compétitivité extérieure<sup>8</sup>.

Dans la même veine se situe une étude de la Banque mondiale datant de 1992 et où les auteurs s'interrogent sur les causes de la performance économique tout à fait décevante de la plupart des pays situés en Afrique au sud du Sahara<sup>9</sup>. L'instabilité politique, l'absence de diversification et la faiblesse des exportations, les aléas climatiques ainsi que des facteurs de long terme clairement défavorables comme la trop forte croissance démographique, l'absence de

Si l'APD est prise dans sa totalité, elle n'a aucun effet significatif sur l'activité économique globale, donc sur le PIB. Dans certains cas même, elle peut entraîner une diminution de l'épargne intérieure et en particulier de l'épargne publique. Plusieurs explications ont été données de ce phénomène. Certaines sont psychologiques («assurés de l'arrivée continue de fonds étrangers, les gouvernements versent dans le laxisme Qu'apprend-on de ces investigations?

La question est suffisamment délicate pour que, dans la recherche d'une réponse, on veuille s'appuyer sur des études dont les auteurs fient preuve d'un minimum de rigueur méthodologique. Un inventaire d'analyses empiriques répondant à ce critère et datant des années 70 et 80, est fourni par Jonathan Eaton.<sup>11</sup> Nous avons aussi pris en considération les résultats d'études plus récentes.<sup>12</sup>

- 7 S. Edwards, «Economic Reform and Modernization in Latin America», *NBER Reporter*, printemps 1994, pages 5-9.
- 8 Une telle situation, connue sous le nom de «maladie hollandaise», a également été dénoncée par l'économiste suédois, Stefan de Vylder, dans le cas du Sri Lanka. Une forte augmentation de l'APD octroyée à ce pays entre 1974 et 1988 aurait expliqué une appréciation de la roupie qui heurta de plein fouet les ventes à l'étranger («Foreign Aid : The Kindness of Strangers», *The Economist*, 7-13 mai 1994, pages 19-22).
- 9 I.A. Elbadawi, D. Ghaira and G. Uwijaren, «Why Structural Adjustment Has Not Succeeded in Sub-Saharan Africa», Policy Research Working Paper n° 1 000, (World Bank, Washington, D.C., 1992).
- 10 OCDE, *Coopération pour le développement : Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement*, Paris, 1993, page 96.
- 11 J. Eaton, «Foreign Public Capital Flows», in H. B. Chenery and T. N. Srinivasan, editors, *Handbook of Development Economics*, volume 2, North-Holland, Amsterdam, 1989, pages 1307-1386.
- 12 F. Bourguignon, J. de Melo and C. Morrisson, «Poverty and Income Distribution During Adjustment : Issues and Evidence from the OECD Project», *World Development*, 1990, 19 (1), pages 1485-1508; T. Killick, M. Malik and M. Manuel, «What Can We Know About the Effects of IMF Programmes?», *The World Economy*, 1992, 15 (5), pages 575-632; World Bank, *Third Report on Structural Adjustment Lending*, Washington, D.C., K. Doroodian, «Macroeconomic Performance and Adjustment under Policies Commonly Supported by the International Monetary Fund», *Economic Development and Cultural Change*, 1992, 41 (4), pages 849-864; V. Corbo and S. Fischer, *Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform : Domestic and International Finance*, unpublished, MIT, Cambridge, Mass., 1993.



## AIDE ÉTRANGÈRE, CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT — UN LIEN TENU

Ce n'est qu'au lendemain de la seconde Guerre mondiale, que l'aide étrangère devint une composante importante des flux internationaux de capitaux. En 1949, 2% du PNB américain fut alloué à l'aide étrangère dans le cadre du Plan Marshall<sup>2</sup>. Cette aide, rebaptisée depuis «aide publique au développement» ou APD, était essentiellement vue comme un apport de ressources financières s'ajoutant à une épargne intérieure insuffisante. APD et épargne intérieure conjuguées devaient permettre la reprise économique dans les pays européens par le biais d'une augmentation de leur stock de capital, dont les infrastructures. Le modèle était simple. Il fut aussi efficace. Le vieux continent connut une croissance économique remarquable<sup>3</sup>.

Si le modèle avait fonctionné pour les pays européens, pourquoi ne fonctionnerait-il pas pour les pays en développement (PED), appelés à l'époque sous-développés ou encore, ce qui était symptomatique des idées prévalentes, pays pauvres en capital?

De fait, la préoccupation centrale des agences d'aide au développement fut, jusqu'à la fin des années 70, le calcul des besoins en capitaux publics des PED et la recherche, avec le concours

des bureaux de planification de ces pays, d'une allocation optimale des fonds reçus entre secteurs d'activité et projets dits de développement. La profession des économistes avait entre-temps fourni les fondements théoriques d'une telle démarche ainsi qu'un ensemble de méthodes permettant, du moins le prétendait-on, de la rendre opérationnelle<sup>4</sup>. Le modèle ne connut essentiellement qu'une variante, à savoir la prise en considération explicite du double rôle que joue l'apport de fonds étrangers. Cet apport est non seulement un complément à l'épargne intérieure, mais il est aussi pourvoyeur de devises, les besoins en monnaie étrangère pouvant être sensiblement différents de ceux en capitaux.<sup>5</sup>

Où en est-on au milieu des années 90?

Dans un ouvrage à grand tirage sur le miracle est-asiatique publié en 1993, la Banque mondiale énumère ce qui, selon elle, a constitué les facteurs de succès de la région.<sup>6</sup> Ce sont principalement la présence d'un secteur agricole dynamique, la croissance des exportations, l'éducation et la formation, la bonne gestion des finances publiques, l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre, la diminution du taux de croissance démographique, la réduction des inégalités sociales et de la pauvreté, l'existence d'un secteur privé actif ayant bénéficié d'une intervention sélective de l'État ainsi qu'un taux d'investissement élevé expliqué par une politique monétaire et de crédit qui favorisait l'accumulation intérieure. Aucune mention n'est faite d'une contribution

2 B. Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered*, (Paris, OCDE, 1956).

3 Il n'est pas inutile de rappeler ici que l'APD fournie par le Plan Marshall ne fut pas exempte de «conditionnalité» et amena même la création des premiers fonds dits de contrepartie, notions, faut-il le souligner, tout à fait contemporaines. Pour plus de détails, voir A. E. Lachman, *The Local Proceeds of Foreign Aid*, (Paris, OCDE, 1968).

4 Voir, par exemple, R. F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid*, Aldine Publishing Co., Chicago, ill. 1968 (en particulier, les chapitres 2 et 3).

5 Nations unies, *Rapport sur l'économie mondiale*, (New York, N.Y. 1964); H.B. Chenery and A. Strout, «Foreign Assistance and Economic Development», *American Economic Review*, 1966 6 (4), pages 679-833.

6 World Bank, *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, (Oxford University Press, New York, N.Y., 1993).

# À NOUVEAU L'AIDE ÉTRANGÈRE ET LE DÉVELOPPEMENT

## LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE : UNE CONDITION NÉCESSAIRE, MAIS ENCORE MAL CONNUE, DU DÉVELOPPEMENT

La croissance économique, entendue comme l'augmentation tendancielle du volume du produit intérieur brut ou PIB, reste un objectif fondamental des politiques nationales. Et c'est tant mieux.

Utilisées dans la production nationale ainsi que leurs productivités respectives pour arriver à une explication satisfaisante du taux observé de croissance ou de décroissance de l'économie. Il reste en général une partie non expliquée. À l'origine, on assimila cette portion mal connue, selon le cas, à du progrès technique ou à une insuffisance de celui-ci, ce qui était une autre façon d'exprimer son ignorance. Depuis, de nombreux auteurs ont essayé de percevoir le mystère en ajoutant d'autres variables explicatives que la main-d'œuvre et le capital : le niveau d'éducation, dont celui de la femme, le degré de démocratisation, la croissance des exportations, la présence d'économies d'échelle dues à la production de masse, les structures de marchés, l'existence de majorités ou de minorités ethniques, ou religieuses particulièrement actives, la discipline budgétaire de l'État, le transfert technologique, l'appartenance à des blocs régionaux, etc. Dans certains cas, une partie du voile, comme nous le verrons, semble avoir été levé. Il n'en reste pas moins que, pour beaucoup de ces études, subsistent au moins deux problèmes méthodologiques : la mesure des variables retenues [quel est l'indicateur approprié du degré de démocratisation d'une société?] et l'identification précise des liens de causalité [la croissance économique est-elle la résultante de l'augmentation des exportations ou est-ce l'inverse?].

La croissance économique, non seulement, « ne se décrète pas », pour reprendre les termes d'un haut fonctionnaire international. Elle est aussi un phénomène dont la complexité rend difficile la formulation de politiques appropriées et entache d'incertitude le succès qu'elles connaîtront dans leur mise en application<sup>1</sup>.

S'il n'y a pas de croissance économique, il y a dépression, voire régression. Les possibilités de création d'emplois générateurs de revenus s'amenuisent. La base de perception fiscale s'érode. Ceci diminue d'autant la capacité des États d'offrir ceux des services que le secteur privé, dans sa rationalité légitime de maximisation du profit, n'est pas prêt à produire en quantité suffisante ou « socialement désirable » [éducation primaire, sécurité sociale, soins de santé, etc.]. Il y a finalement insatiation des populations et apparition possible d'un terrain propice à l'aventurisme politique. Bref, en l'absence de croissance économique, les grands objectifs du développement [réduction des inégalités sociales, éradication de la pauvreté, maintien du patrimoine écologique et culturel, protection des libertés individuelles, etc.] risquent de passer aux oubliettes faute de motivation et de ressources. Seules quelques rares microsociétés aux populations stagnantes et vivant largement de cueillette et en dehors de tout circuit de consommation de masse peuvent encore se permettre d'ignorer une telle réalité.

Les déterminants de la croissance économique ou de son absence sont cependant mal connus. Il ne suffit pas en effet de prendre en considération les quantités de main-d'œuvre et de capital

<sup>1</sup> Pour une bonne introduction à l'état des connaissances sur les déterminants de la croissance économique, on lira le chapitre 2 du *Rapport sur le développement dans le monde* de 1991, de la Banque mondiale (Washington, D.C.). Une mise à jour a été faite par R. Barro, « Recent Research on Economic Growth », *NBER Reporter*, été 1994, pages 6-9.





# À NOUVEAU L'AIDE ÉTRANGÈRE ET LE DÉVELOPPEMENT ANDRÉ MARTENS

Cet essai a été préparé par André Martens, professeur d'économie à l'Université de Montréal et chercheur au Centre de recherche et développement en économie de l'Université. M. Martens est également membre du conseil d'administration de l'Institut Nord-Sud.

Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur la coopération internationale pour le développement. Le professeur Martens a été invité à présenter ses commentaires sur les conditions de base nécessaires au développement et les mérites de modèles de remplacement pour le développement, y compris l'ajustement structurel, et d'émettre des propositions pour préciser l'orientation de l'aide canadienne au développement. D'autres questions ont également été soumises à M. Martens, notamment les mesures à prendre pour améliorer l'efficacité de l'ACDI, la relation entre l'aide et le commerce, les nouvelles priorités régionales et la situation actuelle du financement de l'aide et des mécanismes de prestation.





sances moyennes de toutes les régions du globe, des coalitions vitales à l'intégration planétaire.

## 8. Conclusions

Nous cherchons à montrer, dans cet addenda, que les stratégies exposées dans le Document de référence restent valables à l'égard des institutions financières internationales. Le contexte et les

conditions restent inchangés, et la stratégie requise doit englober à la fois les politiques internes nécessaires et une politique économique internationale multidimensionnelle. Cette orientation stratégique doit s'appliquer aux propositions qui ont été formulées, ou sont susceptibles de l'être, pour réformer les institutions économiques internationales, à défaut de quoi l'influence du Canada dans l'évolution de l'économie mondiale risque fort de diminuer.

Le 19 septembre 1994



discussions, et le plus tôt sera le mieux. Nous estimons en outre que c'est au sein de l'OMC, et non pas d'institutions fonctionnelles, qu'il vaudrait mieux s'attaquer à la plupart des problèmes intersectoriels, comme les investissements, la technologie et l'environnement, et peut-être les normes du travail. Il serait essentiel, dans un processus de réforme graduelle, d'établir de nouveaux liens entre l'OMC et les autres institutions internationales.

## 7. Le rôle de l'OCDE

L'OCDE a joué un rôle efficace, il nous semble, pour ce qui est de faire progresser la réflexion sur un certain nombre de problèmes et d'aider d'autres institutions à se doter de programmes d'action. Son travail sur l'environnement et les investissements a notamment produit le *Code de libéralisation des mouvements de capitaux*. Bien que l'organisation ait regroupé jusqu'ici que des pays à revenu élevé, elle a récemment ouvert ses portes à la Corée du Sud et au Mexique. Elle a aussi des liens solides avec les pays de l'Europe centrale et orientale ainsi que de l'ancienne Union soviétique. Comme l'explique l'*Essai*, l'OCDE a suivi en partie le déplacement de la ligne de démarcation des économies avancées, surtout dans la région de l'Asie-Pacifique.

Il nous semble probable que l'OCDE jouera un rôle important à l'égard des problèmes futurs, et des questions intersectorielles en particulier. Sans avoir beaucoup de pouvoir, son influence est considérable. Elle peut servir de catalyseur, donner naissance à des réseaux et travailler, avec le Sommet du G-7, à l'exploration de nouvelles façons d'aborder les éléments de son nouvel agenda de base, dans le domaine de l'aide par exemple. Au-delà du Sommet du G-7, l'OCDE est en mesure d'établir des relations suivies avec les institutions multilatérales, les administrations nationales et le foisonnement actuel d'organisations non gouvernementales. Nous croyons, contrairement à Bergsten, que l'OCDE a un rôle important à jouer dans l'examen de la vaste gamme de problèmes auxquels l'économie mondiale fait face. Elle offre au Canada de grandes possibilités de forger, avec d'autres puis-

structures qui prend en considération, outre les politiques sociales et le développement des ressources humaines, l'amélioration des structures susceptibles de contribuer au bon gouvernement dans les pays du tiers-monde; l'apport des organisations non gouvernementales au développement durable devrait aussi faire partie du processus. À cet égard, le Canada peut jouer un rôle de premier plan et s'appuyer ici encore sur une expérience unique. Au fond, ce sont les pays qui ont accepté le plus rapidement de libéraliser leurs économies qui ont le mieux réussi à atteindre un niveau de croissance soutenu. De tels ajustements s'imposent tant pour les pays avancés que pour les pays en développement, et le fait que la Banque continue d'insister sur des ajustements structurels n'est pas une raison pour que le Canada lui retire son appui. Nous ne saurions, en réalité, appuyer aucune mesure susceptible de porter atteinte à l'engagement du Canada envers la Banque mondiale. Il s'agit là, encore une fois, d'une institution multilatérale dans laquelle le Canada doit continuer de jouer un rôle actif.

## 6. L'expansion du commerce

Comme le notre *Essai* le montre clairement, nous considérons que l'OMC est un instrument important pour aider le Canada à étendre un régime fondé sur des règles. Il lui donne l'occasion de soulever, dans un contexte multilatéral, beaucoup de questions qui ne seraient autrement abordées qu'avec les États-Unis dans un cadre bilatéral. Comme nous le faisons remarquer, il y a actuellement toute une gamme de questions à examiner y compris les éléments intersectoriels envisagés dans le nouvel agenda commercial, où l'on se sert de la politique commerciale pour réaliser d'autres objectifs.<sup>9</sup> Contrairement à Bergsten, nous estimons que la création de l'OMC permet maintenant à la communauté internationale d'inscrire les négociations dans un nouveau cycle. L'OMC devrait plutôt amorcer un débat de fond sur toute la gamme de questions auxquelles l'économie mondiale fait face. Le Canada doit cependant encourager la formulation de propositions et l'amorce de

maines en cause, plutôt que les seuls ministres des questions économiques ou financières, à collaborer étroitement. Les premiers pourraient s'entendre, entre les sommets sur les détails des coupages et concessions examinés aux sommets. Un nouveau secrétariat ne contribuerait en rien à faire mieux aller l'économie mondiale.

## 5. Les institutions de Bretton Woods

La Banque mondiale et le FMI ont tous les deux fait l'objet de diverses propositions de réforme. Certaines font ressortir que, depuis les années 70 au moins, la Banque et le Fonds s'acquittent de fonctions semblables et apportent de plus en plus la même forme de soutien au même groupe de pays. Certains voudraient que le FMI reprenne son rôle, abandonné après l'élimination des taux de change fixes au début des années 70, de surveillance des échanges monétaires internationaux, allant jusqu'à suggérer que le FMI soit aboli si une telle surveillance est impossible. La question de savoir s'il est possible, et par quel moyen, d'adopter un régime de taux de change qui réduit la volatilité à court terme et les risques de décalage marqué des principales devises à moyen terme a fait l'objet d'un débat assez étendu, bien que plutôt ésotérique.

Quant à la Banque mondiale, on souhaiterait qu'elle soit moins bureaucratique, plus petite et plus souple. Des pays estiment qu'elle devrait promouvoir le secteur privé comme stratégie de développement; d'autres prétendent qu'elle serve d'orga- nisme d'aide en favorisant les pays pauvres et en insistant sur une forme de développement qui ne nuit pas à l'environnement. Nombreux sont ceux qui critiquent les prêts consentis aux pays en développement par la Banque à cause des excès que présente, à leurs yeux, l'idée de promouvoir des ré- formes économiques libérales tout en ignorant les coûts sociaux liés aux politiques d'ajustement structurel. Ces critiques en ont amené plusieurs à suggérer que le Canada réduise sa contribution à la Banque mondiale et achemine une part de plus en plus grande de son aide au développement par la voie bilatérale.

Nous partons, ici encore, du principe que le Canada se doit de participer à tous les organismes multilatéraux, y compris ceux qui ont un rôle fonc-

tionnel comme la Banque mondiale et le FMI. Nous incitons le Canada à demeurer actif dans les deux, car l'un et l'autre sont ou pourraient se trouver à l'avant-garde d'une plus grande intégration des en- jeux internes et internationaux. Tout en préconisant l'établissement de programmes d'action distincts pour la Banque mondiale et le FMI, nous doutons que diverses formes de coordination des régimes de taux de change soient possibles. Des proposi- tions comme celles des zones-objectifs avancées par Bergsten, qui obligent les pays à adopter des stratégies macroéconomiques particulières ainsi que des cibles pour le compte courant, entre au- tres, ne sont pas réalistes et ne devraient pas servir de fondement pour décider de la survie du FMI. Ces propositions manquent de réalisme surtout parce que le principal intéressé, les États-Unis (pour ne pas parler d'autres grandes puissances économi- ques), ne montre aucune inclination à adopter une politique de coopération stable, et encore moins à coordonner sa politique économique interne avec des objectifs monétaires établis en fonction d'une entente et sous surveillance internationales. Impos- sible, sans coordination macroéconomique, de respecter des objectifs ou des fourchettes. Nous ne croyons pas, non plus, que les mécanismes de me- sure des résultats économiques permettent à l'heu- re actuelle un niveau suffisant de surveillance et d'analyse. Tout cela porte à croire que le FMI doit centrer son attention sur la mesure des résultats des membres du G-7 à tout le moins, avant de la centrer sur la coordination de ce qui en découlera.

Il semble que la Banque mondiale ait souvent fait preuve de lenteur, de lourdeur bureaucratique et d'une propension à financer des projets d'intra- structure trop vastes. La nécessité de réformer ces pratiques semble toutefois de plus en plus admise au sein même de la Banque. Dans une document publié en juillet dernier, *Les leçons du passé, les en- jeux de l'avenir*, la Banque mondiale indique les me- sures prises pour promouvoir le développement tout en sauvegardant l'environnement. Tout en te- nant davantage compte des coûts humains et so- ciaux dans ses programmes de libéralisation des économies en développement, la Banque conti- nuera d'exiger des ajustements structurels lorsqu'elle consent des prêts.

Les pays d'optique commune devraient pro- mouvoir une nouvelle conception des ajustements



vitale — nécessaire mais pas suffisante — pour le

Canada.

Nous avons déjà insisté, dans notre *Essai*, sur l'importance des réformes institutionnelles. Le G-7 étant moins bureaucratique et plus souple, il nous semble que ce serait l'endroit tout indiqué pour lancer l'idée de sérieux changements graduels. Nous avons déjà énuméré dans le même document les questions auxquelles le G-7 pourrait s'attaquer.<sup>5</sup> Dans un rapport présenté au *Group of Thirty*, Sylvia Ostry proposait toute une gamme de changements pour accroître l'efficacité du G-7.<sup>7</sup> Il faudrait établir un ordre du jour de base engloberait l'aide, l'environnement, le commerce et les investissements ainsi que la coordination des politiques concernant la défense et l'économie. Ce sont tous des aspects importants de la sécurité collective mondiale. L'ère de l'après-guerre froide appelle une nouvelle formule de partage du fardeau ou, mieux, des responsabilités. Ces questions devraient toujours figurer à l'ordre du jour du G-7, quitte à y ajouter, à chaque sommet, les questions d'actualité. Il faudrait déployer davantage d'efforts au sein du G-7 pour coordonner l'examen de ces questions en établissant des coupages, et pour concevoir des façons de partager la responsabilité globale pour la sécurité du monde entier. Le Canada devrait aussi élaborer des propositions en vue d'élargir le G-7 à de nouveaux membres. Une façon d'y arriver serait d'adopter une «géographie variable» selon la question à l'étude.

Le Canada pourrait aussi proposer des façons d'évaluer la performance dans les domaines visés par l'ordre du jour de base du G-7.<sup>8</sup> La coopération sera impossible sans moyens de mesurer la performance, et la coordination encore moins. Nous n'appuyons pas, enfin, les propositions qui mènent à la bureaucratisation du G-7. Nous n'appuyons ni son institutionnalisation, ni l'établissement d'un secrétariat pour le G-7. Nous croyons plutôt qu'une des façons de favoriser la «mémoire institutionnelle» serait d'amener les ministres chargés des do-

À cause des rituels dont ils s'entourent, ils sont perçus comme étant en grande partie cérémoniels et l'occasion de séances de photos pour les dirigeants. Certains traitent le G-7 de «club des riches». D'autres ont suggéré de réunions moins structurées, sans ordre du jour et sans communiqué. D'autres ont suggéré, dans l'optique de la simplicité, d'éliminer les sommets complètement. Il en est pour qui, par contre, une coordination plus rigoureuse des politiques, grâce à des institutions, serait utile au G-7; il serait ainsi possible de mieux définir les mandats des ministres et de leurs suppléants. Cela permettrait en outre de renforcer l'infrastructure de coordination des politiques et d'avoir un secrétariat qui servirait de «mémoire institutionnelle».

Bien que Bergsten favorise l'évolution lente par opposition aux changements radicaux, la transformation du G-7 en un G-3 et la création d'un comité de direction officiels de l'économie mondiale sembleraient tenir davantage de la grande vision que du changement graduel. Les suggestions comme celles de Bergsten font ressortir la nécessité, pour le Canada, d'appuyer une réforme graduelle bien réfléchie. La proposition de Bergsten porte de sérieux coups à l'approche multidimensionnelle et met en danger le rôle du Canada dans ce mécanisme multilatéral crucial. Même l'appui que Bergsten apporte à l'élargissement du rôle des groupes régionaux présente d'éventuelles difficultés pour le Canada. Sa suggestion semble reprendre des propositions sur la gestion systémique et laisse supposer que le rôle du Canada, à l'avenir, sera d'avoir, par le biais de l'ALÉNA ou de l'APEC, une interaction avec les États-Unis pour coordonner l'activité du groupe directeur. Les diverses propositions de réforme qui excluent le Canada du G-7 découlent en partie, à notre avis, de nos piètres résultats économiques et de notre présence trop effacée dans l'économie mondiale. Pour rester au cœur du processus international d'établissement des politiques, une meilleure performance économique est une condition

6 *Essai*, op. cit., pages 40-41.

7 Rapport du Groupe d'étude, *The Summit Process and Collective Security: Future Responsibility Sharing*, (Washington, D.C., Group of Thirty, 1991).

8 Le gouvernement des Pays-Bas se propose également d'entreprendre une nouvelle étude sur le partage du fardeau en faisant appel à des indicateurs statistiques pour le redéfinir.

initiatives de type GATT +, c'est-à-dire de nouvelles négociations commerciales. Son aversion pour les organisations «homogènes» (à l'exception peut-être du G-3) l'amène même à suggérer que des organisations régionales remplacent de plus en plus l'OCDE lorsque la coopération entre pays en développement et pays avancés intervient. Il va même jusqu'à préconiser, pour les discussions relatives au GATT +, l'APEC comme l'organisation la plus susceptible de faire avancer les travaux.

Bergsten voit enfin d'un bon oeil le rôle croissant des organismes régionaux et sous-régionaux qui ont été, selon lui, des forces positives pour la libéralisation et la coopération. Il estime que ce sont ces groupes régionaux (Union européenne, APEC, etc.), plutôt que l'OCDE, qui font progresser les idées au sujet du GATT +. Bergsten va même jusqu'à suggérer qu'il faudrait abolir les IFI qui n'ont pas su remplir leurs fonctions, notamment la CNUCED et les diverses organisations internationales relatives à l'environnement. Il préconise aussi une réduction notable de l'OCDE, en particulier sa vaste structure de représentation, voire son élimination si d'autres institutions assument des rôles accrus.<sup>5</sup>

D'une grande portée, les propositions de Bergsten sont susceptibles d'avoir un réel impact sur la structure de l'économie mondiale. Leur impact sur le Canada et sa capacité de promouvoir les principes que nous venons d'exposer est toutefois tout aussi inquiétant.

#### 4. Gestion systémique

Bergsten n'est pas le seul à mettre en doute la capacité du G-7, surtout sous l'angle de ce qui se rapproche le plus, à l'heure actuelle, d'une direction collective de l'économie mondiale. Les sommets annuels suscitent de plus en plus de critiques.

pays qui viennent juste après eux en importance et ceux avec lesquels ils maintiennent les relations les plus étroites.

Pour la réforme des IFI, Bergsten fixe comme objectif la création d'une nouvelle grande institution économique internationale par décennie pendant la première moitié du prochain siècle. Il relève quatre domaines susceptibles d'en faire l'objet : l'investissement international et les entreprises multinationales; la surveillance et la réglementation des marchés financiers internationaux; les migrations de populations; et l'environnement.

Sur le plan monétaire, il est d'avis que les décalages et la volatilité des cours des devises se répercutent sur le système, bien que les forts décalages soient de loin les plus graves, se traduisant par des pertes pour les économies nationales tout en freinant la libéralisation des marchés mondiaux. Bergsten propose d'établir un régime de zones-objectifs de droit pour les principales devises par le biais du FMI qui devrait, entre autres, calculer les «taux de change d'équilibre fondamental».

Dans le domaine du commerce, les principaux problèmes consistent à intégrer les nouveaux enjeux et les nouveaux pays. L'OMC devrait avoir, comme structure de gestion, un conseil exécutif comme ceux du FMI et de la Banque mondiale et un système de scrutin pondéré.

Bergsten propose en outre que l'on continue de procéder par «rounds» assortis de négociations permanentes pour s'entendre sur les détails des accords issus du précédent et préparer les États au suivant. C'est au sein de groupes régionaux, plutôt que de groupes dont les membres présentent des niveaux semblables de développement comme l'OCDE, qu'il vaudrait mieux préconiser des

L'idée de déclasser l'OCDE sera vraisemblablement retirée de la version publiée de ce document, par opposition à celle présentée à la conférence. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elle soit morte.



Etats-Unis et les entraîner dans le débat sur ces questions au sein d'assemblées régionales et multilatérales; et

- (iv) mettre de l'ordre chez nous — améliorer nos politiques concernant les ressources humaines et le savoir, réduire notre dette, encourager la diversification économique et promouvoir des initiatives destinées à faciliter les exportations et l'investissement — afin d'améliorer nos résultats économiques, d'ouvrir davantage les marchés et d'accroître notre présence économique dans le monde.

### 3. Se préparer à certaines éventualités

Sans anticiper un changement radical de la structure des institutions économiques mondiales, il nous semble, qu'à tout le moins, un effort stratégique constant et énergique s'impose. Comme nous le mentionnions dans notre *Essai*, les Etats-Unis ont chèrement, au Sommet du G-7 tenu à Naples en juillet dernier, quelques mois à peine après la signature de l'accord de Marrakech, à lancer rapidement une nouvelle initiative commerciale. Malgré la réaction pour le moins tiède des autres dirigeants du G-7, il ne faudrait pas s'étonner de ce genre d'action de la part des Etats-Unis. Même si la décision de refuser au Président le recours à la procédure accélérée pour la mise en oeuvre de l'accord de l'Uruguay Round est susceptible de retarder de nouvelles initiatives américaines, il n'est pas exclu que les pressions internes visant certains d'enjeux commerciaux suscitent tout à coup des propositions agressives. Le Canada doit prendre les devants en lançant la discus-

sion et en formulant des propositions susceptibles de mener à des solutions fondées sur des règles. Comme nous le signalions, la réforme des IFI a suscité des propositions sérieuses de toutes parts. Nous examinons ici, brièvement, les suggestions récentes du directeur de l'*Institute for International Economics* de Washington, D.C., à la conférence sur les accords de Bretton Woods.<sup>3</sup> Le directeur de l'IIIE, C. Fred Bergsten, qui préside aussi le Groupe de personnalités éminentes de l'APPEC, est un intervenant de poids à Washington qui jouit aussi d'une certaine influence auprès de l'administration actuelle. Il est donc utile d'examiner les modalités de réforme internationale qu'il propose pour voir si elles ne donneraient pas une indication de ce qui pourrait se dégager au cours des prochains mois.<sup>4</sup>

Dans son document, Bergsten adopte une démarche générale en vue, selon lui, de reproduire le succès des accords initiaux. Contrairement à la situation économique de l'époque, Bergsten reconnaît que l'économie mondiale exige une nouvelle structure de gestion systémique pour remplacer le leadership américain. Cela étant, il prétend qu'il faudra, au cours des cinq ou dix prochaines années, consacrer beaucoup d'efforts à la réforme des régimes monétaires et commerciaux actuels. Voici quelques-unes de ses propositions précises :

- Sur le plan de la gestion systémique, remplacer le G-7 par les dirigeants des superpuissances économiques actuelles, à savoir l'Union européenne, le Japon et les Etats-Unis. Des représentants du G-3 formeraient un comité directeur officiels et des sommets n'auraient lieu que lorsque des questions précises l'exigent. Les représentants de haut rang qui le composeraient resteraient pratiquement en contact constant. La direction des affaires mondiales se ferait par cercles concentriques qui partent du G-3, chacun des membres assumant la responsabilité d'étendre la gestion au cercle suivant, c'est-à-dire aux

3 C. Fred Bergsten, «*Managing the World Economy for the Next Half Century*», Document rédigé pour la Conférence on Managing the World Economy of the Future: Lessons from the First fifty Years after Bretton Woods, Washington, D.C., du 19 au 21 mai 1994.

4 Les Etats-Unis proposent d'entamer prochainement des discussions bilatérales sur la réforme internationale avec l'Union européenne. Le Canada devrait suivre ces discussions de près.

# ADDENDA SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

1. Réforme des institutions financières internationales (IFI) après un demi-siècle
2. Examen des principes de notre politique économique mondiale

Bon nombre des principes évoqués dans l'Essai pour orienter de manière générale la politique économique étrangère du Canada restent valables dans le contexte de la réforme de la structure économique mondiale et des positions que le Canada devrait prendre. Les principes pertinents sont les suivants :

- (i) adopter une approche multidimensionnelle permettant au Canada d'établir des coalitions susceptibles de favoriser ses objectifs ultimes : maintenir, renforcer et élargir une économie mondiale fondée sur des règles;

- (ii) promouvoir un régime économique basé sur des règles et non pas sur la force. Le Canada devrait favoriser une réforme progressive des institutions plutôt qu'une réforme tracassante. Les assemblées comme l'OCDE, plus réceptives au rôle des puissances moyennes, sont tout indiquées pour lancer un débat sur les possibilités de réforme;

- (iii) lancer une opération centrée sur les États-Unis et une campagne diplomatique énergique et soutenue pour parer à l'unilatéralisme des

Le 50<sup>e</sup> anniversaire de la création, en 1995, des grandes institutions internationales de l'après-guerre a suscité, de la part d'un grand nombre d'organismes et d'experts, une réflexion profonde et beaucoup d'analyses sur ces institutions et sur leur efficacité dans la structure mondiale.<sup>1</sup> Les suggestions de réforme des grandes institutions internationales, et notamment des institutions financières comme la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE et le Sommet du G-7, n'ont certes pas manqué. À la lumière de ces propositions et recommandations, les coprésidents du Comité mixte spécial nous ont demandé de préparer un addenda à l'Essai intitulé « Le Canada et la mondialisation du commerce, des investissements et des finances ». Nous indiquons, dans cet Essai, qu'une réforme des structures économiques internationales ne nous paraissait ni imminente, ni radicale. Les coprésidents nous ont toutefois demandé d'examiner certaines des propositions et d'envisager les façons dont le Canada pourrait réagir puisque nous jugions « essentiel que le Canada adopte une approche qui est à la fois constructive et défendable afin de préserver sa position dans ces instances. »<sup>2</sup>

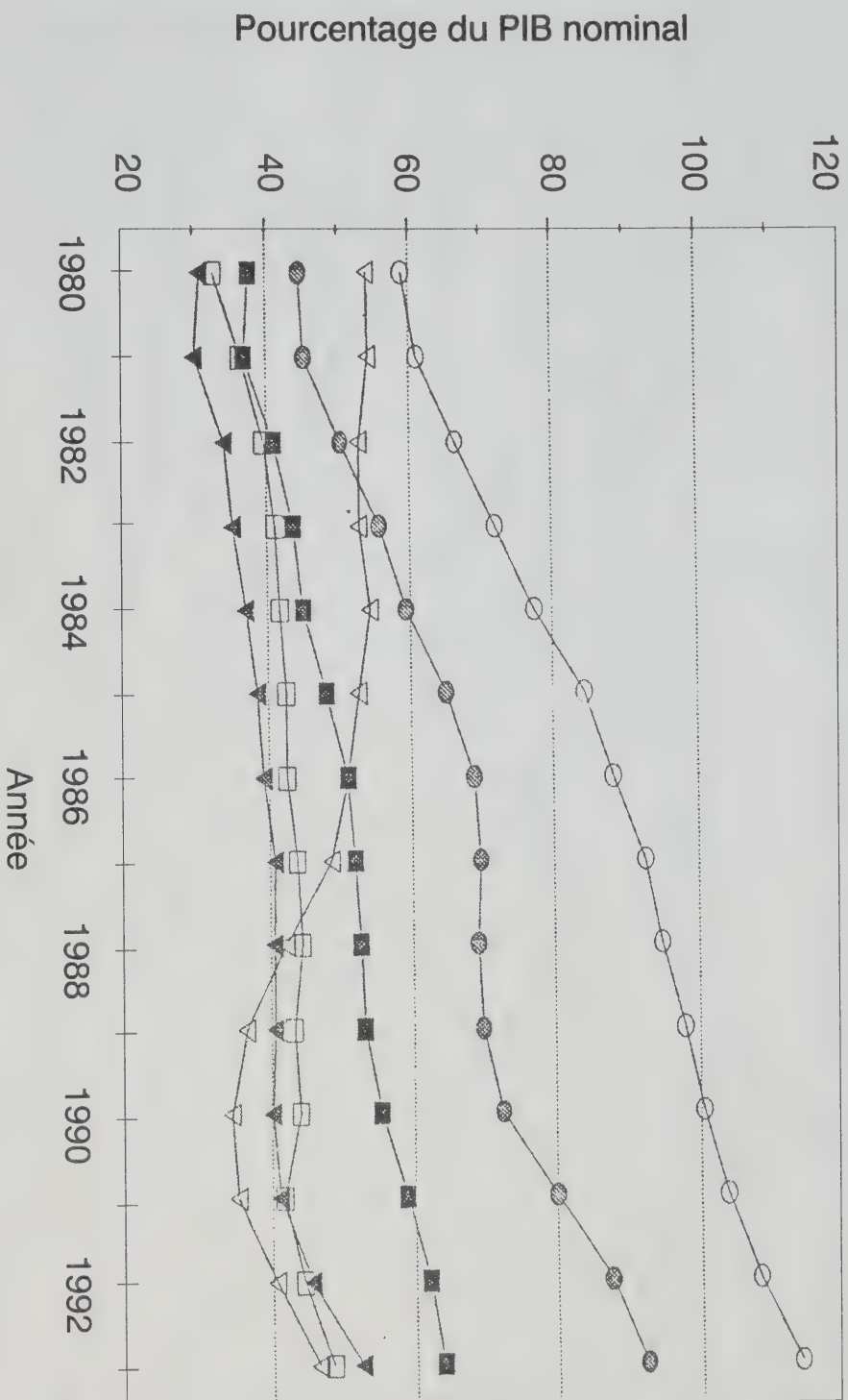
<sup>1</sup> Il serait trop long d'énumérer ici toutes les études centrées sur la réforme. Mais il y a toute une série de conférences et d'ouvrages sur la réforme des IFI dont ceux de l'Institut Nord-Sud d'Ottawa, « *Global Development 50 Years After Bretton Woods* », de l'Institute for International Economics, Washington, « *Managing the World Economy of the Future: Lessons from the First Fifty Years after Bretton Woods* », une série d'articles parus dans le *Financial Times of London* pour commémorer le 50<sup>e</sup> anniversaire de la Conférence de Bretton Woods; et le rapport, l'examen interne et les documents de fond intitulés « *Bretton Woods: Looking to the Future* », de la Commission de Bretton Woods.

<sup>2</sup> « Le Canada et la mondialisation du commerce, des investissements et des finances », *Essai* dans La politique étrangère du Canada, principes et priorités pour l'avenir. *Essais*, Ottawa, novembre 1994, préparé à l'intention du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la politique étrangère.



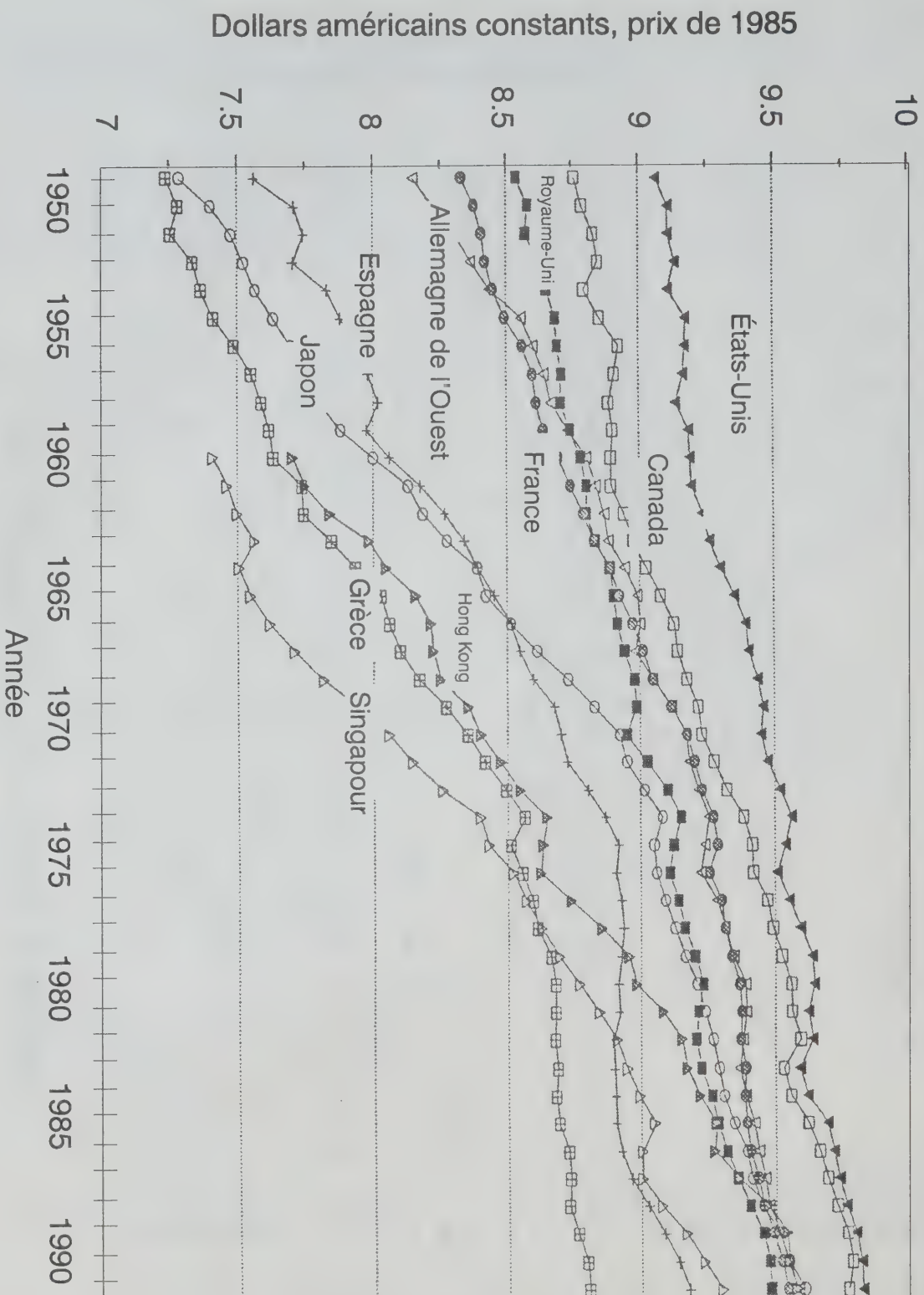
GRAPHIQUE 7

# Dette brute du secteur public



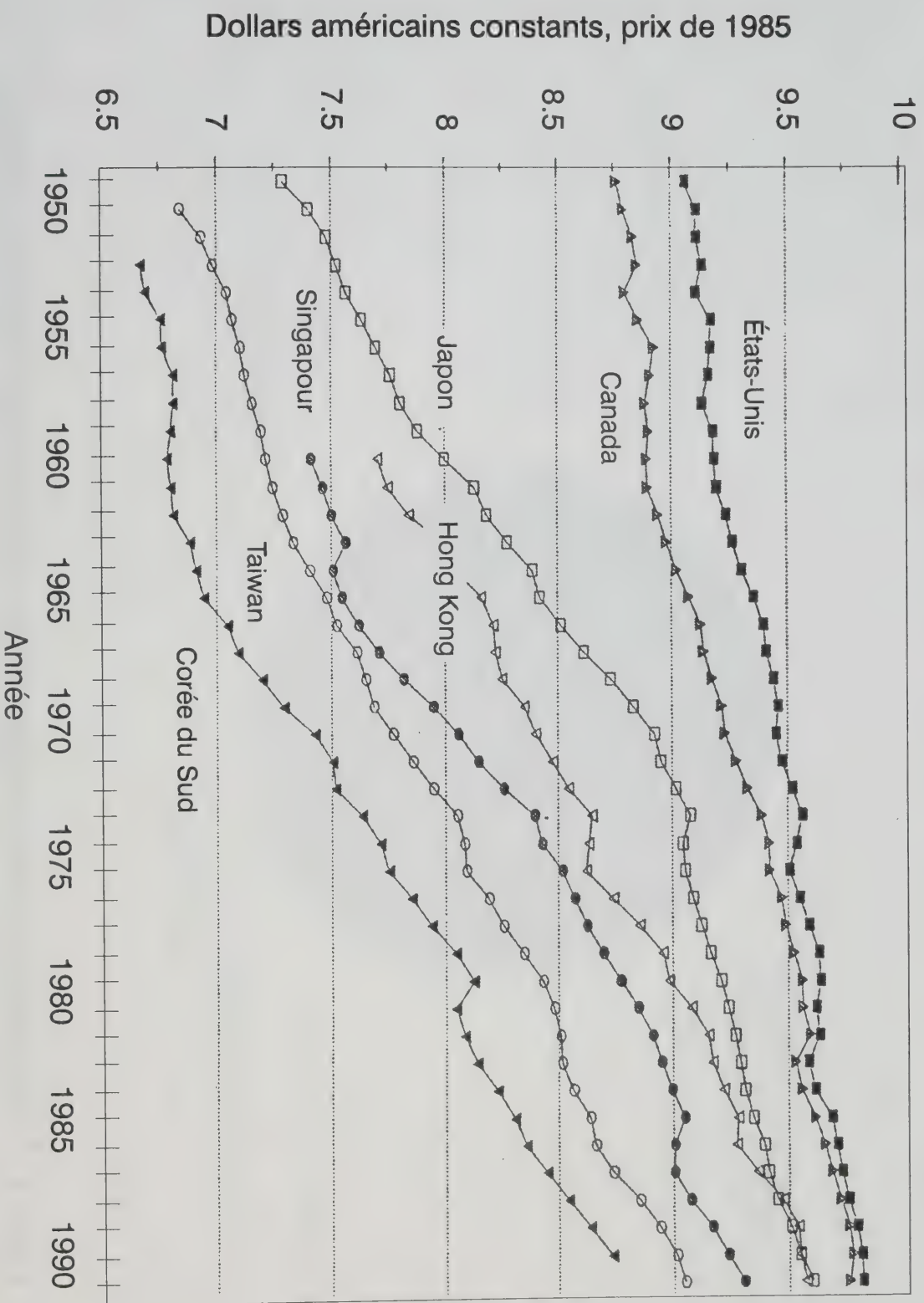
- États-Unis
- Allemagne
- ▲ France
- ▽ Royaume-Uni
- ◐ Canada
- Italie

# Convergence du PIB (Nord-Sud)

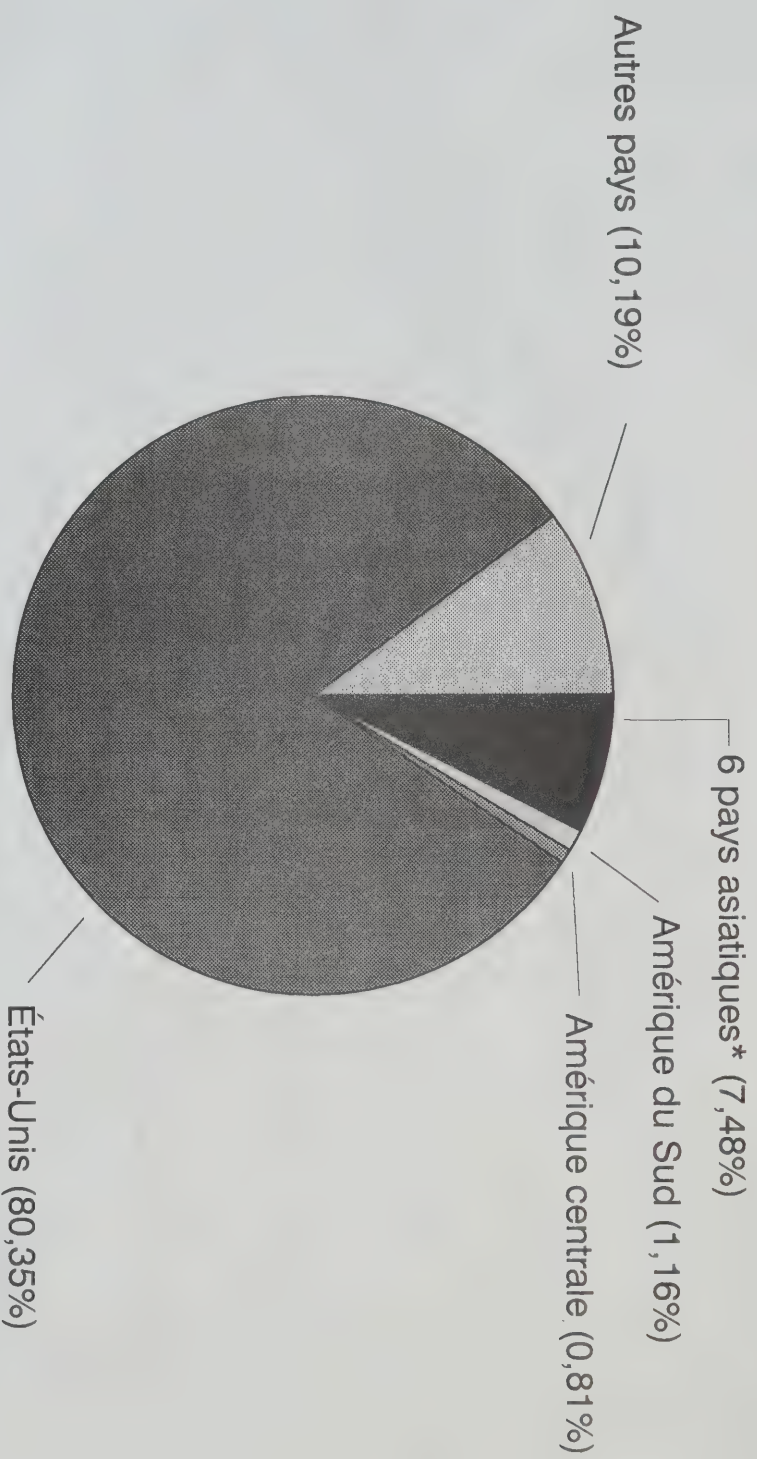




# Convergence du PIB (avec l'Asie de l'Est)



## Destination des exportations canadiennes, 1993

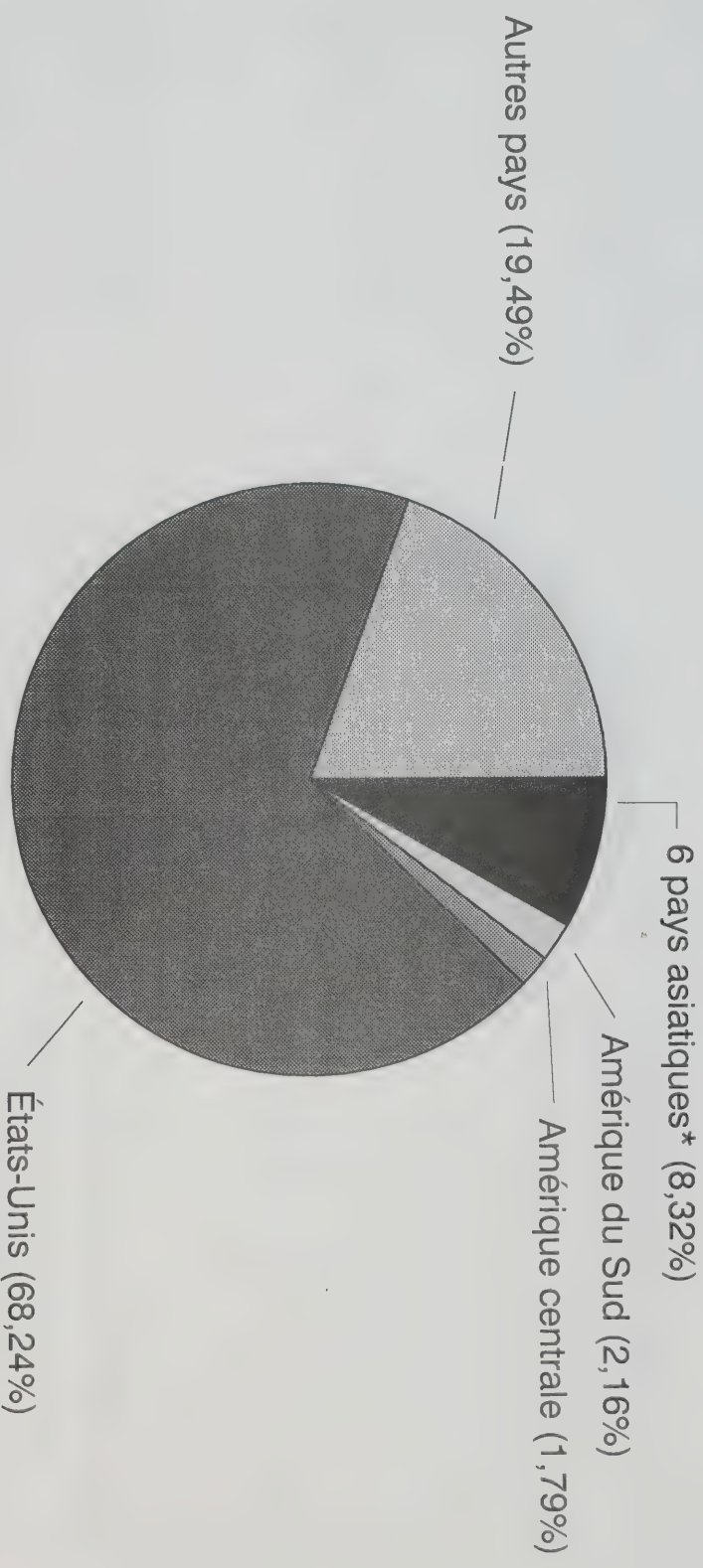


\* Japon, Chine, Taïwan, Corée du Sud, Hong Kong et Singapour



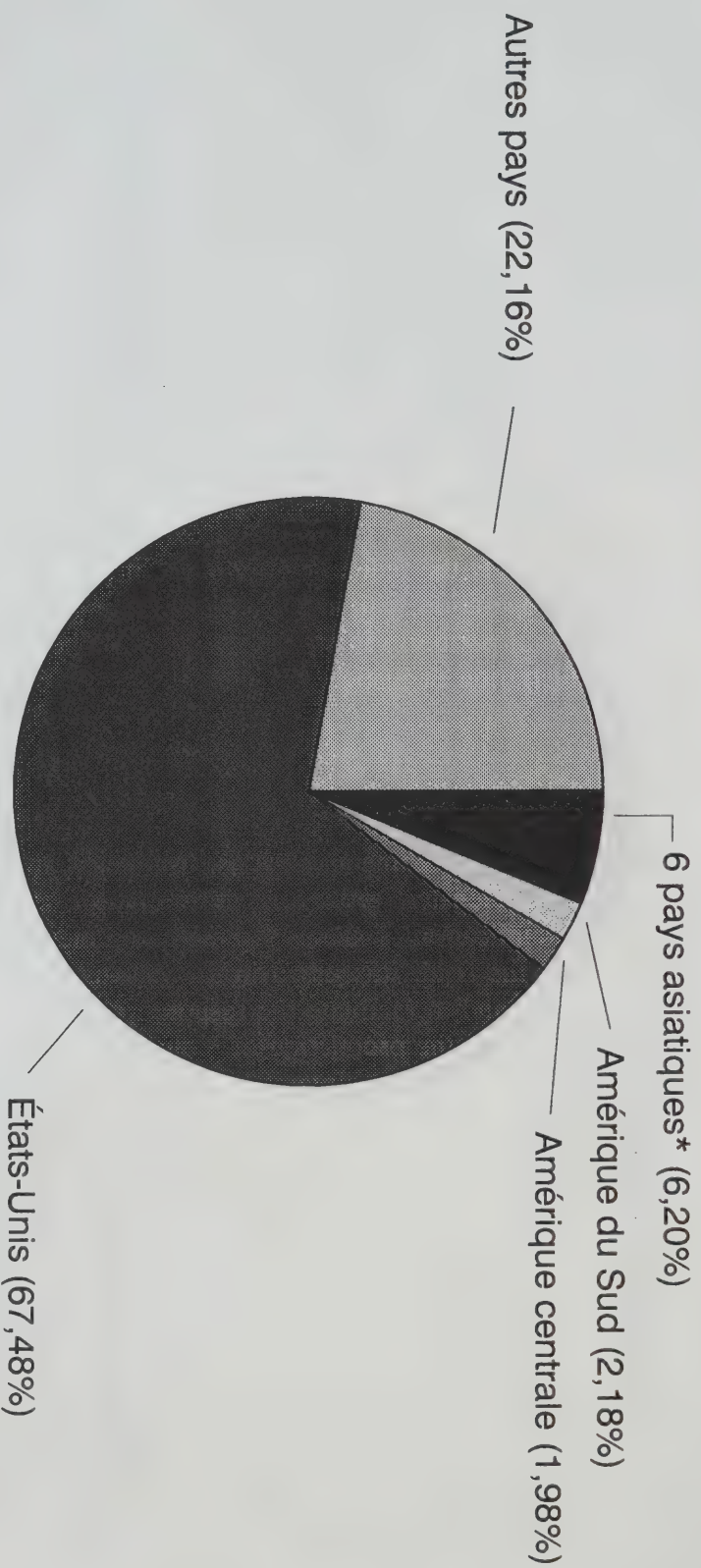
**GRAPHIQUE 3**

## **Destination des exportations canadiennes, 1982**



\* Japon, Chine, Taïwan, Corée du Sud, Hong Kong et Singapour

## Destination des exportations canadiennes – 1971

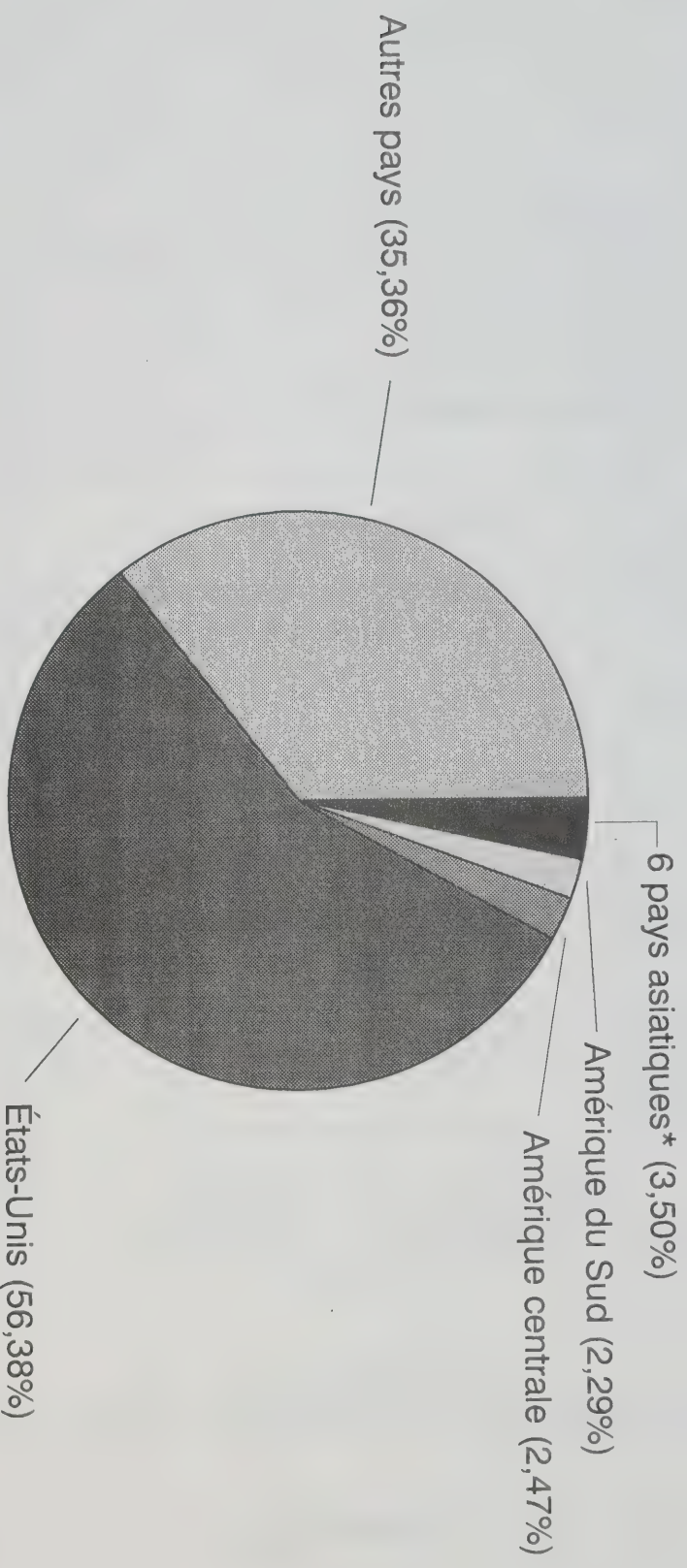


\* Japon, Chine, Taïwan, Corée du Sud, Hong Kong et Singapour



**GRAPHIQUE 1**

## **Destination des exportations canadiennes – 1960**



\* Japon, Chine, Taïwan, Corée du Sud, Hong Kong et Singapour

TABLEAU 7

Commerce et investissement — États-Unis, Canada et Mexique  
1987 — 1992

Croissance (%)	1992	1987		
IED* US au Mexique (en milliards de dollars US)	13 854	4 997		
IED canadien au Mexique (en milliards de dollars US)	491	287		
Exportations US au Mexique (en milliards de dollars US)	40,49	14,60		
Exportations canadiennes au Mexique (en milliards de dollars US)	681,90	399,83		
IED canadien en Amérique latine (en milliards de dollars US)	3,25	1,49		
Exportations canadiennes en Amérique latine (Mexique exclus) (en milliards de dollars US)	2,20	2,13		
	3,4 %			

\* IED : Investissement étranger direct

Source : Statistique Canada, US Dept. of Commerce, Commission mexicaine du commerce



TABLEAU 6

Exportations canadiennes de marchandises aux États-Unis  
Rendement de 1989 à 1992

	Valeur en 1992 (en milliards de dollars)	Pourcentage exporté aux États-Unis	Variation du pourcentage exporté aux États-Unis
Viande et produits laitiers	2,672	79 %	+63,7 %
Poisson	1,926	55 %	-13,3 %
Produits chimiques	3,200	73 %	+1,7 %
Machines industrielles	4,352	74 %	+14,7 %
Matériel de bureau, télécommunications et matériel de précision	10,187	80 %	+85,0 %
Autres équipements et outils	6,068	87 %	+37,1 %
Ressources naturelles	46,775	64 %	+24,8 %
Autres	24,922	79 %	+48,9 %

Source : Schwanen, Daniel "A Growing Success: Canada's Performance under Free Trade," C.D. Howe  
Institute Commentary, numéro 52, septembre 1993.

**TABEAU 5**

**Répartition des exportations canadiennes de 1988 à 1993**

	Pourcentage du total en 1988	Pourcentage du total en 1993	Croissance sectorielle de 1988 à 1993
Ressources	46 %	40 %	+12 %
Automobile	25 %	27 %	+37 %
Autres	29 %	33 %	+44 %
	100 %	100 %	+27 %

Source : Banque de Nouvelle-Ecosse



**TABEAU 4**

**Productivité totale des facteurs\***  
Évolution annuelle

	1960-1973	1973-1979	1979-1991
Canada	2,0 %	0,8 %	(0,1) %
États-Unis	1,6 %	(0,4) %	0,2 %
Japon	5,8 %	1,4 %	0,8 %
Allemagne	2,6 %	1,8 %	1,3 %
France	4,0 %	1,7 %	1,4 %
Royaume-Uni	2,3 %	0,6 %	1,9 %

Source : OCDE

\* «Mesure dans laquelle l'économie du secteur privé est en mesure d'accroître la production de biens et de services par unité de capital et de main-d'oeuvre, conjointement» (Peter Nicholson, «Competitiveness and the Canadian Economy», Notes pour une allocution prononcée dans le cadre d'un colloque à l'intention des nouveaux députés, à Aylmer (Québec) le 5 février 1994)

**TABEAU 3**

**Parts du commerce mondial**  
**Pourcentage de la valeur totale des biens**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
<b>Exportations</b>	6,7 %	9,5 %	8,5 %	9,2 %	9,3 %	10,1 %
Japon						
Autres pays d'Asie	8,3 %	11,3 %	13,1 %	14,3 %	14,8 %	16,5 %
Etats-Unis	11,6 %	11,9 %	11,7 %	12,3 %	12,2 %	12,8 %
Autres pays membres du G-7	29,7 %	30,6 %	33,1 %	31,9 %	32,1 %	30,0 %
<b>Importations</b>	6,7 %	6,4 %	6,3 %	6,2 %	5,7 %	6,1 %
Japon						
Autres pays d'Asie	9,3 %	11,8 %	13,2 %	14,7 %	15,7 %	17,8 %
Etats-Unis	12,9 %	18,5 %	15,0 %	14,5 %	14,8 %	16,5 %
Autres pays membres du G-7	30,2 %	28,5 %	31,3 %	31,1 %	30,5 %	27,0 %

Source : OCDE



# Capacité d'établir des alliances stratégiques sur le marché mondial

TABLEAU 2

## Entreprises industrielles :

Rang	Pays	Nombre d'entreprises — FORTUNE «Global 500» 1993	PNB par habitant, (PPA; US = 100)	Ratio entreprises — PNB par habitant (US=100)
1	Etats-Unis	159	100	100
2	Japon	135	87,2	97,4
3	Royaume-Uni	45	72,4	39,1
4	Allemagne	32	89,1	22,6
5	France	26	83	19,7
6	Corée du Sud	12	38,7	19,5
7	Suède	12	76,2	9,9
8	Pays-Bas	11	76	9,1
9	Australie	10	75	8,4
10	Suisse	9	95,6	5,9
11	Italie	7	76,7	5,7
12	Canada	7	85,3	5,2

## Entreprises de services :

Rang	Pays	Nombre d'entreprises — FORTUNE «Global 500» 1993	PNB par habitant, (PPA; US = 100)	Ratio entreprises — PNB par habitant (US=100)
1	Japon	140	100	118
2	Etats-Unis	136	87,2	100
3	Royaume-Uni	43	72,4	39,7
4	Allemagne	43	89,1	35,5
5	France	29	83	25,7
6	Canada	17	38,7	14,6
7	Italie	15	76,2	14,4
8	Suisse	12	76	9,2
9	Pays-Bas	9	75	8,7
10	Australie	7	95,6	6,9
11	Suède	5	76,7	5,7
12	Corée du Sud	3	85,3	4,8

Sources : Fortune  
Banque mondiale

**TABLERAU 1**

**Alliances stratégiques par région**

Région	Nombre de sociétés ( <i>Fortune</i> «Global 500») 1993	Pourcentage de l'ensemble des sociétés du «Global 500»
Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada, Mexique)	169	34 %
Union européenne (y compris l'Autriche, la Finlande, la Norvège et la Suède)	146	29 %
Japon	135	27 %
<i>Sous-total</i>	450	90 %
«Tigres de l'Asie» (Corée du Sud et Taïwan seulement)	13	3 %
<i>Total</i>	463	93 %



long terme, mais dans un monde en évolution rapide, une réévaluation et une adaptation constantes sont essentielles. C'est un facteur que nous ne perdons pas de vue dans nos propositions.

ner l'attention et l'énergie de l'OMC, qui est la véritable base d'un régime de commerce ouvert. Le Canada peut contribuer à sensibiliser d'autres membres aux complexités inhérentes au développement d'un régionalisme institutionnalisé, tout en maintenant une attitude constructive et positive dans tous les efforts coopératifs.

Mais, encore une fois, le poids diplomatique suppose une présence commerciale accrue, comme l'ALÉNA l'a bien fait ressortir. Et les chiffres donnent à entendre que nous avons du chemin à parcourir. Le Canada a un potentiel énorme dans la région, pour les infrastructures, les services financiers, la technologie environnementale, les logiciels et ainsi de suite. Pour un accès et une présence accrue, il faudra adopter une approche plus stratégique, à laquelle devront participer les deux ordres de gouvernement ainsi que le secteur privé. Dans le cas des transferts de technologie, des projets conjoints menés par nos meilleures facultés de génie ouvriront la porte à une plus grande participation industrielle. La trilogie du commerce, des investissements et de la technologie doit compter sur l'apport d'une autre trilogie, les gouvernements, les entreprises et les universités, afin de créer les conditions propices à un rôle plus utile du Canada en Asie.

## V. CONCLUSIONS

Le Canada a l'occasion de jouer un rôle de plus en plus constructif dans l'économie internationale de l'après-guerre froide. Le potentiel existe, mais on ne saura le concrétiser si on ne peut compter sur une politique gouvernementale intelligente et un secteur privé innovateur. Dans le présent document, nous avons tenté de définir le contexte et les modalités d'une nouvelle stratégie, y compris les politiques intérieures nécessaires (mais non suffisantes) et une politique économique internationale multilatérale. C'est un bien lourd programme pour un délai si court. Mais, comme nous l'avons souligné, il serait dangereux d'adopter des positions à courte vue, et même des événements imminents comme les réunions de Djakarta en novembre et de Miami en décembre devront faire fond sur des orientations à long terme. Nous avons tenté d'esquisser une structure pour cette démarche à

La région de l'APEC est la plus dynamique du monde, et c'est elle qui dominera l'économie mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle. Il s'agit aussi de la région la plus diversifiée, sur les plans politique, culturel et économique. C'est une arène où s'affrontent des intérêts stratégiques cruciaux : par exemple, le pays qui y exerce actuellement l'hégémonie, le Japon, craint le pays qui lui succédera à ce titre dans la région (et dans le monde), la Chine. Les deux craignent beaucoup le rôle des États-Unis, adeptes d'une diplomatie à la Wilson un jour et de la diplomatie du plus fort le lendemain. L'ANASE, groupe plus petit dont le chef de file est actuellement la Malaisie, ne voit pas d'un bon oeil la participation de toute puissance « non asiatique » ; il rejette même l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sans parler du Canada et des États-Unis et bien sûr l'Europe. Alors, qu'en est-il du « régionalisme ouvert » ?

La proposition débute vraisemblablement par un accord (le mot code ne convient pas parce qu'il semble trop institutionnalisé) sur les investissements. Comme les investissements ont été la locomotive de l'intégration, il pourrait être utile d'expliquer quels obstacles ont empêché leur entrée dans la région, et leur sortie de celle-ci. Et comme les investissements se traduisent par du commerce et que le commerce attire les investissements, quels sont les obstacles au commerce dans la région ? Si les obstacles concernent les normes, les contrôles, la réglementation interne, etc., comment pourra-t-on concrétiser cette *plus grande intégration* sans un appareil institutionnel, dont un mécanisme de résolution des conflits ? Comment des régimes foncièrement non transparents comme le régime chinois pourront-ils être amenés à accepter cette intégration plus profonde ? Celle-ci mènera-t-elle à l'inclusion de normes environnementales et de normes du travail ? Dans l'affirmative, quel traitement réservera-t-on aux ONG (qui sont bannies en Chine) ? Y aura-t-il des règles d'origine régionales ? Dans l'affirmative, que veut dire régionalisme ouvert pour ceux qui sont de l'extérieur ? Comment harmonisera-t-on les procédures des douanes ? Et ainsi de suite.

Ce ne sont là que quelques-unes des questions qu'il faudra étudier avant que la proposition de régionalisme ouvert ne soit pleinement acceptée. Les possibilités d'intégration accrue à l'APEC sont at-

trayantes. Mais elles risquent également de détour-



ment une influence moins grande dans la forme que prendra cette économie régionale importante, et il sera moins en mesure d'influer sur le comportement des États-Unis en matière de politiques commerciales. Même si le sommet de Miami n'offrira peut-être pas l'occasion de lancer une nouvelle politique pour tout l'hémisphère parce que le président Clinton n'a pu jusqu'à présent obtenir l'approbation du Congrès à l'égard de la procédure accélérée pour les négociations commerciales futures, il vaut mieux se préparer et ne pas retarder la mise en place d'un programme canadien d'appui à un ALÉ-NA élargi.

Compte tenu de ce qui précède, nous croyons fermement que le Canada doit faire tout son possible pour que l'expansion passe par l'ALÉNA. Nous sommes bien conscients que les représentants officiels canadiens ont dit préférer nettement que la libéralisation du commerce dans l'hémisphère occidental passe par l'ALÉNA. Pourtant, c'est exactement ce que nous efforçons d'influencer les comportements en Amérique latine que nous sommes confrontés au caractère tenu de notre accès et de notre présence dans cette région. Comme le révèlent les graphiques 1 à 4, le pourcentage du commerce canadien dans la région au cours des trois dernières décennies n'a pas augmenté. Le tableau 7 illustre la croissance limitée du commerce et des investissements.

## 2. La signification du régionalisme ouvert — Djakarta et l'APEC

Les dirigeants de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique se rencontreront en novembre prochain à Djakarta, en Indonésie. Ils discuteront entre autres d'une proposition, formulée par un groupe de personnalités éminentes, au sujet d'une nouvelle initiative appelée «régionalisme ouvert», expression utile à défaut d'être précise. Dans une région où le secteur privé a été le moteur de l'intégration économique, grâce au commerce et aux investissements, les gouvernements ont joué un rôle bien moins important que dans les deux autres blocs de la triade, à savoir l'Europe et l'Amérique du Nord. Dans l'ensemble, le rôle des gouvernements a été de libéraliser de façon unilatérale le commerce et l'investissement; le monde des affaires a procédé à l'intégration.

NA ou la négociation d'accords distincts avec le Chili et l'Argentine, et peut-être d'autres pays. De fortes pressions ont été exercées par des groupes d'intérêt au pays, surnommés les verts et les bleus (pour environnement et travail), en faveur de négociations bilatérales distinctes. Ces groupes sont particulièrement mécontents des accords parallèles sur le travail et l'environnement qu'a négociés l'administration Clinton avant qu'elle ne consente à signer l'Accord de libre-échange nord-américain négocié par l'administration Bush. Une série de négociations bilatérales pourrait leur donner l'occasion d'inscrire des dispositions de grande portée en matière d'environnement et de travail, lesquelles pourraient englober des sanctions commerciales pour défaut d'exécution.

Les conséquences pour le Canada des récentes mesures de ses partenaires en vue d'élargir la portée de l'ALÉNA sont passablement sérieuses. Tout d'abord, les actions du Mexique pourraient donner lieu à une mosaïque d'accords commerciaux ayant pour effet de miner les règles d'origine contenues dans l'ALÉNA — au cœur de tout accord de libre-échange et les plus vulnérables au protectionnisme. Ensuite, les tentatives du Mexique en vue de conclure tout un éventail d'accords avec les pays d'Amérique latine montrent bien qu'il n'y a pas de logique automatique d'expansion régionale inscrite dans l'ALÉNA. Comme nous l'avons souligné plus haut, les Américains peuvent se retrancher derrière le paravent de la politique mexicaine pour justifier leurs propres tergiversations bilatérales. Même les actions du Canada, dont le voyage du ministre du Commerce international au Chili au début de l'année, donnent aux Américains le loisir d'étudier des options étrangères à l'ALÉNA. Outre le danger de nouvelles règles d'origine plus onéreuses, une décision des Américains de procéder à des ententes bilatérales pourrait entraîner l'inscription de tout un éventail de nouvelles dispositions dans les relations commerciales de notre hémisphère, ce qui permettrait aux protectionnistes américains d'obtenir ce qui leur a échappé dans l'ALÉNA. Cela affaiblirait la structure des règles dont la création est attribuable pour une bonne part au Canada, ce qui réduirait sa capacité d'agir sur les modalités du commerce et de l'investissement dans toute la région. Si l'expansion commerciale se fait de façon anarchique, le Canada aura inévitable-

(iii) la zone de libre-échange G-3 (Mexique-Colombie-Venezuela). Cet accord a été conclu en juin 1994; et

(iv) l'Association des États des Caraïbes qui comprend le Mexique et succède à la Communauté des Caraïbes (CARICOM), dont l'accord a été signé en Colombie le 25 juillet 1994 et qui entrera en vigueur en janvier 1995.

Par ailleurs, le Mexique a tenu des discussions commerciales avec le Nicaragua et Mercosur, zone commerciale comprenant le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Le Mexique se considère comme la cheville ouvrière de la relation entre l'ALÉNA et l'Amérique latine. Il y a un risque sérieux, dont les Mexicains ont choisi de ne pas tenir compte : si l'on juge qu'ils cherchent à concrétiser leur propre stratégie «radicante» en matière de commerce, ils n'auront plus le loisir de critiquer une politique semblable de la part des États-Unis.

En même temps que les Mexicains cherchaient à conclure divers accords, de plus en plus de pays d'Amérique latine ont approché les États-Unis en vue de participer à des accords bilatéraux ou pluri-latéraux. Le Chili et l'Argentine, en particulier, ont dit souhaiter être les prochains pays à négocier un accord complet de libre-échange. À cette fin, le président de l'Argentine, Saul Menem, et celui du Chili, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ont visité Washington en juin afin de faire avancer le dossier. Les représentants officiels américains n'ont pas été inactifs non plus. À la fin du mois de juin, le Secrétaire au commerce, Ronald Brown, était le dernier d'une série de représentants américains à se rendre dans la région. Il y est demeuré une semaine, s'arrêtant au Brésil, en Argentine et au Chili. Il a déclaré sans ambages que son voyage avait des visées commerciales et a rappelé à son retour aux États-Unis que l'Amérique latine est la seule région du monde où les États-Unis enregistrent constamment un surplus commercial<sup>32</sup>.

L'administration Clinton, et en particulier le délégué commercial américain Mickey Kantor, n'a cependant pas encore arrêté son choix entre des négociations de libre-échange dans le cadre de l'ALÉ-

mentales exigeraient à tout le moins la participation de la Chine).

On devrait étudier la possibilité d'un débat sur une réforme graduelle avec les partenaires du sommet et d'autres regroupements régionaux clés, par exemple l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (l'APPEC) et l'Amérique latine. On ne saurait trop insister sur le caractère *informel* de telles discussions. Les débats grandioses sont voués à l'échec. Comme le dit l'adage, petit à petit, l'oiseau fait son nid.

## C. Régionalisme

Le Canada est présent dans deux ententes régionales, l'ALÉNA et l'APPEC. Les deux nous donnent l'occasion de promouvoir nos intérêts à l'échelle mondiale, dans des régimes fondés sur des règles.

### 1. Utilité de l'ALÉNA : concevoir et mettre en place une stratégie canadienne pour le sommet de Miami.

La négociation et la conclusion fructueuses de l'ALÉNA semblent signaler non pas la fin, mais bien la plus grande étape de l'expansion économique régionale. Des trois pays signataires de l'ALÉNA, c'est le Mexique qui a travaillé le plus activement à l'élargissement des ententes de libre-échange. Les Mexicains ont en effet conclu les ententes suivantes :

- (i) l'accord de libre-échange Mexique-Chili, signé le 31 octobre 1990, qui doit entrer en vigueur le 31 décembre 1995;
- (ii) l'accord de libre-échange Mexique-Costa Rica, signé en avril 1993 et ratifié le 8 juin 1994;
- (iii) l'accord de libre-échange Mexique-



l'établissement d'un régime de commerce et d'investissement fondé sur des règles. Il faut entreprendre le plus tôt possible l'élaboration d'une proposition sur le commerce et les investissements et sur la réforme institutionnelle que les Canadiens proposeront pour discussion à leurs collèges et à d'autres intervenants du sommet. Il faudrait aussi intégrer au processus de planification du sommet une consultation informelle, par régions, des pays qui ne font pas partie du G-7. Ce rôle d'«intermédiaire» constitue la diplomatie classique d'un pays de puissance moyenne et a bien servi le Canada dans le passé. Il s'agit aussi d'une façon d'établir des coalitions pour les initiatives futures en matière de politiques : servir de pays hôte pour un sommet constitue en effet une occasion rêvée d'établir des coalitions.

Il est aussi probable qu'on discutera de la réforme institutionnelle à Halifax. L'architecture économique d'après-guerre est cependant peu susceptible de connaître des changements marqués : à l'heure actuelle, les membres du G-7 manifestent peu d'enthousiasme envers les «grandes visions». Quoi qu'il en soit, l'innovation graduelle est à la fois plus probable et plus souhaitable. Le seul ajout important aux institutions d'après-guerre a été le sommet économique, créé en 1975 à la suite de la crise engendrée par la fin du régime de taux de change de Bretton Woods. On devrait considérer l'institution la plus récente, la moins bureaucratisée et, par conséquent, la plus souple, comme le point de départ des modifications graduelles.

Parmi les questions qu'il convient d'aborder, nous :

- le nouvel ordre du jour en matière de sécurité pour les sommets;
- le lien avec d'autres institutions, dont l'OCDE, les deux institutions de Bretton Woods, l'OMC et certains organismes des Nations Unies;
- la réforme de la participation géographique au sommet, notamment la possibilité de faire appel à divers pays en fonction des questions débattues (par exemple, les questions environne-

de doute que les enjeux en question doivent être abordés de façon plurilatérale, sinon multilatérale.

Dans le domaine de la haute technologie, l'harmonisation des droits de propriété intellectuelle présente la prochaine grande étape de négociation, puisque les principaux conflits sont maintenant susceptibles de se manifester dans les pays développés où l'on note des divergences importantes. C'est pourquoi des négociations plurilatérales plus limitées sont susceptibles d'avoir lieu entre certaines économies avancées, ou la totalité d'entre elles, avant que la question ne soit renvoyée à l'OMC. En outre, il faudrait négocier des lignes directrices régissant la participation étrangère aux consortiums technologiques, là où les lois restreignent ou empêchent actuellement une telle participation. Encore une fois, comme le Canada dépend énormément de la technologie étrangère (et particulièrement de la technologie américaine) son exclusion des consortiums lui serait très nuisible.

L'ampleur de ce programme d'action et l'expérience de la dernière série de négociations donnent à penser qu'il faudrait éviter de structurer les négociations en un nouveau cycle. En particulier à l'heure actuelle, avec la création de l'OMC, on devrait s'efforcer d'établir au sein de cet organisme les conditions permettant de mettre en branle des négociations permanentes pour régler l'éventail des problèmes auxquels fait place l'économie internationale. Si elles ne sont pas permanentes, les négociations pourraient perdre de leur pertinence. Mais il faut préparer des propositions et en discuter de façon informelle le plus tôt possible. Tout récemment, au sommet du G-7 de Naples, les États-Unis ont lancé une nouvelle initiative commerciale, Open Markets 2000. Cette proposition, plutôt modeste, soumettait aux autres leaders du G-7 l'idée d'examiner les derniers obstacles au commerce dans leur propre pays avant le sommet de Halifax, ce qui revenait à entreprendre un cycle «Uruguay-Plus» il-mité aux membres du G-7. Les autres leaders du G-7 ont rejeté cette proposition, pour adopter en lieu et place une obligation beaucoup moins contraignante, c'est-à-dire poursuivre sur la même lancée de la libéralisation du commerce. Mais il faut commencer immédiatement à établir le fond et la forme des nouvelles politiques commerciales, si l'on veut accomplir des progrès décisifs en vue de

tures organisationnelles reconnues pour promouvoir l'exclusion, par exemple le *keiretsu* vertical de la *distribution* dans l'industrie japonaise, auquel il faudra remédier (certains ont également qualifié de restrictif le *keiretsu* vertical de la *production*, mais nous pensons que les problèmes qui en découlent se dissiperont avec le temps). En outre, il faut s'attaquer aux obstacles structurels liés à des pratiques différentes d'un pays à l'autre en ce qui concerne la politique de concurrence. Le dumping stratégique en est un exemple. Ce phénomène se manifeste lorsqu'il y a une subvention à l'exportation en raison des prix élevés sur le marché intérieur, lesquels découlent d'une collusion dans un marché protégé. Lorsqu'il y a dumping stratégique, les entreprises du pays importateur peuvent découvrir que leurs exportations sont restreintes par des barrières commerciales et des barrières d'investissement, et subir une perte d'efficacité parce qu'elles sont incapables de profiter des économies d'échelle caractéristiques de certains secteurs à haute concentration de technologie. Après une analyse approfondie de l'industrie concernée, on pourrait tenter d'éliminer les obstacles de façon réciproque. Sans un effort concerté pour résoudre de façon multilatérale, ou à tout le moins plurilatérale, les problèmes liés à la politique de concurrence, les États-Unis mettront de l'avant des mesures extra-territoriales en vertu de leurs propres lois antitrust. À vrai dire, plusieurs propositions sur ce modèle sont déjà rédigées.

La *présence* réelle sur le marché touche aux problèmes d'accès pour les investissements étrangers. De façon générale, c'est au Japon qu'ils sont le plus aigus, quoique la France et l'Allemagne limitent aussi les fusions et les acquisitions. Comme nous l'avons déjà souligné, le commerce et l'investissement, particulièrement dans les secteurs de la haute technologie et des services, constituent des voies complémentaires d'accès aux marchés. Pour ce qui concerne l'accès à la technologie, de fait, l'investissement est souvent un véhicule plus efficace. Le modèle de régie des sociétés constitue le principal obstacle structurel à une présence au Japon, où la situation n'est pas tellement différente du modèle allemand, centré sur les banques. Même si la nécessité pour les sociétés d'obtenir des capitaux dans différents pays est susceptible de réduire les écarts entre les modèles de régie d'un pays à l'autre,

tre, et, partant, de réduire la zone de friction, les obstacles structurels sont susceptibles de demeurer en place. Les efforts du gouvernement japonais pour encourager les investissements dans les installations nouvelles et la création de coentreprises peuvent aussi satisfaire aux exigences de présence réelle. Toutefois, nous prévoyons que les discussions multilatérales où l'on adopte une approche graduelle, à défaut d'être pleinement satisfaisantes, seront certainement préférables à l'unilatéralisme agressif et à la cartellisation sournoise que supposent les négociations sur les parts du marché, comme ce qui s'est passé pour l'entente américano-japonaise sur les semi-conducteurs; l'obtention de parts de marché (objectifs numériques) constituait alors l'objectif premier des États-Unis dans leurs négociations «cadres» avec le Japon. Toute entente de ce genre aura des retombées graves sur les autres pays, car les Japonais se tourneront vers les entreprises américaines pour éviter les menaces de sanctions des États-Unis. Le Canada est particulièrement vulnérable à cet égard.

Le dernier secteur de préoccupation concerne les questions intersectorielles comme les normes du travail, l'environnement et la technologie. Dans une large mesure, ces questions sont actuellement débattues en raison de l'efficacité du lobbying effectué par les organisations non gouvernementales (ONG) de plus en plus nombreuses. Les ONG comme Greenpeace pourraient être appelées *coalitions de transformation*, par contraste avec les *lobbies plus traditionnels*, comme les entreprises et les syndicats, qui seraient plutôt des *coalitions de répartition*. Les premières se préoccupent non pas de la façon dont le gâteau est coupé, mais bien de son contenu essentiel. Nombre d'entre elles souhaitent des modifications fondamentales de l'économie et du comportement politique. L'interrelation entre le commerce et une diversité de politiques internes, par exemple les normes environnementales, a déjà été débattue au GATT et figure jusqu'à un certain point dans l'ALÉNA. L'OMC est susceptible d'être elle aussi touchée, puisque les normes du travail ont déjà été mises à son ordre du jour par les États-Unis et la France, tout comme l'OIT, l'institution internationale chargée des questions relatives au travail. Il faudra donc établir les liens intersectoriels pertinents, et le Canada devra décider comment aborder leur nature fondamentale. Mais il ne fait pas



intervenant majeur, les organisations non gouvernementales (ONG), qui veulent défendre entre autres l'environnement, les droits du travail et les droits de la personne. L'OMC fera face à un enjeu important : faire le lien entre les règles commerciales et les pressions des ONG pour l'harmonisation des politiques intérieures dans ces secteurs.

## B. Multilatéralisme et réforme institutionnelle — Programme pour le sommet de Haïfax.

Le Canada jouera un rôle de premier plan au cours de la prochaine année dans le processus de réforme. C'est ici au pays, à Haïfax, que se déroulera l'an prochain le sommet annuel du G-7. S'il peut être difficile de préparer le programme du sommet, cette tâche donnera néanmoins au Canada l'occasion de proposer un ordre du jour pour les questions commerciales consécutives à l'Uruguay Round (dont le rôle de l'OMC dans la protection du régime de prescriptions) et pour la réforme des institutions internationales. De façon plus particulière, le Canada aura l'occasion de soulever, dans un contexte multilatéral, des enjeux que les États-Unis pourraient bien soulever dans un contexte bilatéral; nombre de ces enjeux sont décrits dans la prochaine section. Pour les raisons soulignées plus haut, il faut absolument amener les États-Unis à débattre ces enjeux au sein d'instances régionales et multilatérales plus larges.

## L'OMC et les nouvelles politiques

Même si les pressions favorisant une plus grande de l'intégration n'ont pas occupé le devant de la scène au cours de l'Uruguay Round, les enjeux de cette intégration dictent la ligne de conduite que doit adopter l'OMC. On peut regrouper ces enjeux en un certain nombre de catégories : accès réel (par des importations), *présence* réelle (par des investissements) et questions *intersectorielles*, la politique commerciale servant alors à réaliser d'autres objectifs stratégiques. Même si ces éléments représentent le nouveau programme de politiques commerciales auquel devra s'attaquer l'OMC, nous pré-

voyons que certaines des règles pertinentes seront élaborées par l'OCDE parce que cet organisme est peut-être plus compétent pour réaliser une bonne partie de l'analyse, particulièrement dans les domaines des investissements et de la concurrence. Les enjeux qui entourent l'accès réel aux marchés ont trait aux obstacles structurels, maintenant que la politique commerciale s'est étendue aux mesures que les pays prennent à l'intérieur de leurs propres frontières. L'accès réel n'a pas été défini, mais la nouvelle notion d'obstacles structurels s'est élargie pour englober les obstacles de réglementation concernant, entre autres, divers aspects de l'approvisionnement et des normes du gouvernement (particulièrement dans le domaine de la haute technologie) et de la politique en matière de concurrence.

Dans toute discussion sur les obstacles structurels, les négociations doivent tenir compte de la différence entre les obstacles dans le secteur public et ceux dans le secteur privé. En ce qui concerne l'approvisionnement gouvernemental, le récent conflit des États-Unis avec l'Union européenne et le Japon fait ressortir la nécessité de négocier plus avant pour mettre à jour et élargir le code d'approvisionnement du GATT. L'approvisionnement gouvernemental en produits de haute technologie devrait aussi être examiné, sans doute sur une base NPF conditionnelle. De même, il pourrait être utile de chercher à établir une approche internationale en ce qui a trait à l'approvisionnement gouvernemental.

En ce qui concerne les normes, il faudrait peut-être adopter un régime de reconnaissance mutuelle qui comprendrait les éléments suivants : harmonisation minimale des normes et de la réglementation; reconnaissance mutuelle de normes nationales différentes; établissement d'un mécanisme de règlement des conflits qui aurait force obligatoire. Enfin, dans le domaine de l'approvisionnement gouvernemental, le problème de la réciprocité n'a toujours pas été résolu. La réciprocité, plutôt que le traitement national, semblerait un bon point de départ pour résoudre certains des conflits à ce chapitre, même s'il sera difficile de s'entendre sur des lignes directrices.

En ce qui concerne les barrières du secteur privé, il faudra chercher à régler le problème des struc-

#### IV. LE DÉLICAT EXERCICE DU MULTILATÉRALISME ET DU RÉGIONALISME

##### A. Intégration accrue et suite de l'Uruguay Round

La transformation de l'économie mondiale, qui a eu des effets importants sur la dynamique du commerce et d'autres questions, découle de deux grands facteurs : la partie et la convergence croissantes des niveaux de vie (voir les graphiques 5 et 6), ainsi que des capacités technologiques globales des pays très industrialisés et, de plus en plus, des économies est-asiatiques les plus avancées, ainsi que la mondialisation. Ces deux forces ont généré et alimenté un mouvement vers une intégration plus profonde au sein du système international, une coordination plus intrusive ou même une harmonisation des politiques et ententes institutionnelles des différents pays étant exigées<sup>30</sup>. Comme elle touche à la fibre sensible de la «souveraineté», cette dynamique de l'économie mondiale sera à l'origine de nouvelles frictions sur la scène internationale.

Par définition, la convergence des principales économies a réduit, en termes relatifs, la domination économique et technologique des Américains. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, ce recul a encouragé le gouvernement américain à envisager et, dans certains cas, à mettre en place des mesures protectionnistes, toujours au nom de l'équité ou de règles du jeu équitables. Les Américains craignent déséquilibre commercial grandissant sans uniformisation des règles du jeu. Par conséquent, il leur faudrait faire preuve d'une insistance nettement plus marquée dans les négociations commerciales. Cela a amené un expert du commerce à faire observer que les États-Unis, plutôt que de participer à un échange multilatéral de concessions, exi-

geaient unilatéralement que les autres fassent des concessions sans obtenir de compensation<sup>31</sup>. Cette attitude d'«agressivité unilatérale» a mené à des négociations avec les Européens sur l'approvisionnement en équipement de télécommunications, de même qu'à une série de négociations avec les Japonais participant aux négociations sectorielles axées sur le marché des produits à forte concentration de technologie; il y a aussi eu l'initiative bilatérale sur les obstacles structurels et, plus récemment, les négociations sur l'accord cadre qui mettaient en jeu divers concepts d'inégalité fondés sur une notion d'accès inéquitable attribuable à des obstacles structurels (non définis). Ces obstacles découlent non seulement de ce que les gouvernements font (pratiques différentes en matière de réglementations ou institutions différentes) ou ne font pas (par exemple, laxisme dans l'application de politiques en matière de concurrence), mais aussi d'activités dans le secteur privé (par exemple, l'établissement de liens à long terme entre les fabricants et les détaillants). Cette définition sans cesse plus large des règles du jeu équitables et l'attitude de plus en plus unilatéralement agressive qu'adoptent les États-Unis en matière de commerce militent puissamment en faveur d'une intégration plus étroite.

À bien des égards, l'intégration accrue est également tributaire de la mondialisation. Bien sûr, en qualité de principaux agents de la mondialisation, les multinationales ont appuyé des initiatives axées sur l'intégration. Elles ont cherché à réduire les coûts de transaction associés aux divers régimes de réglementation et, partant, ont prôné l'harmonisation. En réaction, certains pays d'accueil ont accepté l'harmonisation de crainte de voir démenager la société, une confirmation que les décisions d'investissement des multinationales sont aujourd'hui moins axées sur l'emplacement des dotations factorielles ou sur les marchés localement protégés. En plus des multinationales et des gouvernements, l'économie mondiale comprend un nouvel

30

Nombre des idées décrites dans cette partie sont tirées d'un exposé préparé par Sylvia Ostry, «New Dimensions of Market Access: Overview from a Trade Policy Perspective», prononcé à l'occasion d'une table ronde de l'OCDE sur les nouvelles dimensions de l'accès aux marchés dans une économie mondiale axée sur la mondialisation, Paris, France, 30 juin – 1<sup>er</sup> juillet 1994.

31

Jagdish Bhagwati, «The Diminished Giant Syndrome: How Declinism Drives Trade Policy», *Foreign Affairs*, 72, n° 2, (printemps 1993), p. 23.



Le harcèlement commercial croissant et l'éventualité de la disparition du régime de prescription établi entre le Canada et les États-Unis représentent un problème énorme pour le Canada. Le gouvernement libéral actuel a préconisé, pour la résolution à long terme de cette friction commerciale constante, la conclusion d'une entente sur une définitive commune du dumping et des subventions. Pour que le Canada soit en mesure d'appliquer l'ALÉNA sur son territoire à la date prescrite du 1<sup>er</sup> janvier 1994, le gouvernement tenait absolument à ce que ses deux partenaires consentent à rétablir, à toutes fins utiles, le groupe de travail mis sur pied en vertu de l'ALÉ. En 1995, le groupe devra faire rapport aux gouvernements de toute pratique commerciale déloyale. Pourtant, de telles activités peuvent difficilement amener l'administration à prendre des mesures susceptibles de limiter encore la «souveraineté» américaine. Il se pourrait bien que le Canada doive, ici aussi, s'atteler à la tâche ardue de l'établissement de coalitions. Cela prendrait deux formes : tout d'abord, des tentatives, ici aux États-Unis, sont susceptibles d'appuyer, compte tenu de leurs intérêts envers le commerce et les investissements au Canada et ailleurs, un régime de prescription plus ferme, tant bilatéralement que multilatéralement. Ensuite, il faudrait bâtir une coalition d'intervenants stratégiques de l'économie mondiale, par exemple l'Union européenne et le Japon, dont le rôle serait d'amener tous les États, notamment le plus puissant d'entre eux, les États-Unis, à respecter les régimes de prescription. La plus grande partie des efforts visant à établir la coalition tourneront autour de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des nouvelles politiques pour le commerce (OMC) et des nouvelles politiques, mais cet appui au respect des règles par opposition à la loi du plus fort peut, en même temps, servir nos efforts bilatéraux.

Au Canada, on a fini par penser que les États-Unis, et particulièrement l'administration actuelle, ne voient aucune contradiction entre une politique commerciale agressive et le libre-échange<sup>26</sup>. Le ministre du Commerce international a dit récemment que la difficulté essentielle résidait dans le fait que l'engagement de l'administration Clinton à l'égard du libre-échange n'était pas clair<sup>27</sup>. Il a même ajouté, en citant un certain nombre de cas, notamment les affaires très médiatisées des subventions, que les États-Unis étaient prêts à rejeter des décisions favorables au Canada pour obtenir la faveur de groupes américains<sup>28</sup>. Les Canadiens estiment pour leur part que la politique commerciale américaine actuelle mine le régime de prescription mis en place dans les accords de libre-échange.

Cette attaque des États-Unis contre le régime de prescription actuel ne peut être que renforcée par les commentaires malhabiles du juge américain qui siègeait récemment au comité de contestation extraordinaire sur le bois-d'œuvre. Dans une déclaration dissidente, le seul Américain du comité a remis en question la décision des comités binationaux. On se demande une nouvelle fois — la première étant à l'époque du libre-échange — si ces comités sont vraiment constitutionnels et si les États-Unis peuvent, à juste titre, ne pas tenir compte de leurs décisions dans l'avenir. Si peu réjouissante que soit cette perspective dans le contexte de l'ALÉNA, elle apparaît encore plus menaçante lorsqu'on l'applique au GATT et à la nouvelle OMC. M. Laurence Tribe, l'un des plus éminents avocats constitutionnalistes des États-Unis, a récemment indiqué que la perspective que les décisions de l'OMC empiètent sur les lois de l'État et les lois locales obligerait l'administration Clinton à exiger une majorité des deux tiers pour le vote au Sénat<sup>29</sup>.

26 Nasar, Sylvia, «The Risky Allure of Strategic Trade», *The New York Times*, le 28 février 1993, page E-1.

27 Fagan, Drew, «MacLaren blasts US on Trade», *The Globe and Mail*, mercredi 25 mai 1994, page A-1.

28 Fagan, page A-1.

29 Ralph Nader, «WTO Means Rules by Unaccountable Tribunals», *The Wall Street Journal*, le jeudi 17 août 1994, p. A12.

pour les deux pays, mais les États-Unis n'étaient pas prêts à envisager une telle option. Solution de rechange limitée : les deux pays se sont entendus sur un mécanisme de règlement des différends. On espérait que ce mécanisme soit le point de départ d'un régime de prescription moins vulnérable aux pressions politiques intérieures.

Depuis son entrée en vigueur, l'ALE n'a pas fait une comparaison du nombre d'enquêtes menées par des organismes administratifs nationaux pour deux périodes, soit 1990-1991 et 1992-1993, montre que le phénomène a pris considérablement d'ampleur dans les deux pays. Du côté américain, le nombre d'enquêtes a doublé. Un plus grand nombre d'enquêtes dans des affaires de dumping ont été entamées en 1992 et 1993 que pendant toute autre période de deux ans depuis que le Canada et les États-Unis entretiennent des rapports commerciaux. De même, 80 % des cas de dumping ont été soumis à des groupes spéciaux bilatéraux depuis l'entrée en vigueur de l'ALE. Le nombre d'affaires relatives à des droits compensatoires a diminué — il n'y en a eu que six —, mais, en 1980, le Canada en avait une à son compte, alors que les États-Unis avaient engagé les cinq autres. Il y a eu notamment les affaires fortement médiatisées du bois d'œuvre et du porc. Les questions des subventions se sont révélées très litigieuses et se sont échelonnées sur bien des années avant d'être réglées. Le cas le plus notable est celui du bois d'œuvre, qui remonte à 1982. En effet, c'est le mois dernier seulement qu'un comité de contestation extraordinaire — un groupe d'examen spécial — a éliminé selon toute apparence les derniers droits appliqués par les États-Unis sur le bois d'œuvre.

## D) Le harcèlement commercial dans une zone de libre-échange

Au Canada, une politique visant à contrer le protectionnisme américain et à améliorer la compétitivité d'ensemble du pays a favorisé l'intégration régionale; reste à savoir quelle forme d'intégration régionale. Le Canada doit maintenant disposer d'une politique économique étrangère multidimensionnelle.

La politique agressive des Américains met en oeuvre un certain nombre d'outils d'intervention. Pour le Canada, les recours commerciaux de l'industrie américaine, y compris en matière d'anti-dumping et de droits compensatoires, ont abouti à des accusations de harcèlement commercial. Ni l'un ni l'autre des accords de libre-échange n'est parvenu à harmoniser ou à éliminer les mesures nationales de recours commercial. Dans le cadre de l'ALE, puis de l'ALENA, un mécanisme de règlement des différends a été prévu. Selon l'ALE et maintenant, selon l'ALENA (chapitre 19), un groupe spécial dont les membres proviennent des pays adhérant à l'accord prend en charge, à la place des tribunaux d'un pays ou de l'autre, la révision judiciaire des décisions finales des organismes chargés de statuer sur le dumping et les subventions. Le Canada espérait garantir son accès au marché américain en substituant aux mesures nationales de recours commercial un mécanisme harmonisé

Mexique et d'autres pays de l'hémisphère et d'ailleurs. L'approche radiale, selon laquelle les États-Unis, situés au centre, bénéficient d'un accès préférentiel aux autres marchés, finirait par faire disparaître les avantages des autres pays là où ils comptent le plus, c'est-à-dire sur le marché américain<sup>24</sup>.

24

Ostry, Sylvia, «The NAFTA: Its International Economic Background» dans *North America Without Borders? Integrating the United States and Mexico*, Stephen Randall, dir. (Calgary : University of Calgary Press 1992) page 28.

25

Waverman, Leonard «Post NAFTA: Can the USA, Canada and Mexico Deepen their Economic Relationships?» dans *Centre for International Studies*, Université de Toronto (1994-1). Voir surtout le tableau 1.



allaient bientôt être entamées. Le 12 juin 1991, à Toronto en fait, les négociations trilatérales ont débüté et, le 17 décembre 1992, les trois chefs de gouvernement ont signé un accord global de libre-échange visant les trois pays d'Amérique du Nord.

Contrairement au cas de l'Accord de libre-échange, le Canada n'avait pas vraiment intérêt, du moins pas dans le sens positif, à se joindre aux États-Unis et au Mexique en vue de conclure un accord général de libre-échange. De fait, sur les plans politique et économique, il n'y avait guère d'enthousiasme, ni de logique, de la part du gouvernement, à mener une telle négociation. Le prix à payer du point de vue politique serait vraisemblablement élevé, et le bilan des échanges commerciaux et des investissements entre le Canada et le Mexique était minuscule comparativement aux flux énormes du commerce et de l'investissement étranger direct entre le Canada et les États-Unis.

Pourquoi le Canada a-t-il alors décidé d'entrer de plain-pied dans la partie et de viser une entente trilatérale de libre-échange dont les conséquences dépasseraient largement le cadre des trois pays touchés? Pour le gouvernement, il s'agissait surtout de limiter les dégâts. Il ne pouvait permettre qu'une entente bilatérale entre le Mexique et les États-Unis viennent effacer les gains difficilement acquis par négociation avec les Américains. Il ne pouvait rester sur la touche pendant que les Américains révisaient leurs rapports économiques avec les pays d'Occident, à commencer par le Mexique, dans l'idée peut-être d'étendre les ententes globales à d'autres pays de l'Amérique latine. Mme Sylvia Ostry a fait observer à ce moment-là :

[Traduction]

Il n'y avait pas d'option viable. Essentiellement, s'agissait d'un choix entre l'ALÉNA, dans le cadre duquel les Canadiens pouvaient jouer un certain rôle, surtout empêcher que s'effrite sérieusement l'ALÉ bilatéral, et l'approche «radian-te» des Américains face au bilatéralisme avec le

regu un accueil tiède, notamment des pays d'Europe et de certains pays en développement comme le Brésil et l'Inde<sup>22</sup>. Frustrés de la lenteur des négociations multilatérales, les États-Unis semblent avoir décidé que la conclusion d'un accord global avec le Canada montrerait bien aux autres pays, les pays d'Europe surtout, que les États-Unis pouvaient arriver, par d'autres moyens, à leurs fins. C'était le premier exemple d'une politique commerciale stratégique, du recours à une menace crédible pour atteindre un objectif particulier.

## C) Une extension

Le 11 juin 1990, les présidents Bush et Carlos Salinas de Gortari ont annoncé que les États-Unis et le Mexique étaient prêts à entamer des négociations en vue de conclure un accord général de libre-échange. Avant cette annonce, les deux pays avaient cherché à s'entendre sur la question des subventions et des droits compensateurs, puis entamé des discussions sectorielles. Le Canada et le Mexique ont commencé à explorer l'idée d'un rapprochement et, en mars 1990, les deux gouvernements ont conclu une série d'accords cadres qui faisaient écho aux ententes conclues entre les États-Unis et le Mexique<sup>23</sup>. Malgré ces discussions bilatérales, le gouvernement canadien a signalé qu'il ne prévoyait pas à court terme une négociation officielle entre les trois pays en vue d'un accord trilatéral global. Le 27 juin, l'annonce des deux présidents était encore fraîche à la mémoire lorsque George Bush a annoncé le lancement du projet *Enterprise for The Americas Initiative*; il est alors apparu que les États-Unis avaient décidé d'envisager, dans le contexte de l'hémisphère, les échanges commerciaux et d'autres questions relevant des politiques économiques internationales. Puis, en février 1991, le président américain a pu annoncer que des négociations avec le Mexique et le Canada

22 Pour un premier examen de l'*Uruguay Round* et de ses conséquences, voir «Nothing is Agreed Until Everything is Agreed: First Thought on the Implications of the Uruguay Round», de John Curtis et Robert Wolfe dans *Canada Among Nations*, 1994: *A Part of the Peace*, Maureen Molog et Harald von Riekhoff, dir. (Ottawa, Carleton University Press 1994) pages 101 – 130.

23 Schott, Jeffrey et Gary Hufbauer, «NAFTA: Questions of Form and Substance», dans *Negotiating and Implementing a North American Free Trade Agreement*, Leonard Waverman, dir. (Vancouver : The Fraser Institute), page 63.

Le besoin de garantir l'accès aux marchés a conféré une certaine urgence au projet canadien. Au cours des années 1980, en raison de la politique macro-économique de l'administration Reagan et du dollar surévalué, la position concurrentielle des Américains a souffert considérablement<sup>19</sup>. En 1985, le déficit commercial des États-Unis avait atteint 150 milliards de dollars (US). Pour bien des Américains, ce déséquilibre considérable, et particulièrement le déficit de 50 milliards de dollars avec le Japon, venait confirmer l'idée que d'autres pays avaient profité indûment des États-Unis en vue de faire valoir des intérêts étroits dans l'économie internationale. Selon ce point de vue, alors que les États-Unis obéissaient aux règles du marché ouvert et de la libéralisation du commerce, d'autres pays, surtout le Japon, mais aussi les pays d'Europe et — oui — même le Canada, ne le faisaient pas. Par conséquent, les pressions se sont faites de plus en plus fortes, surtout au Congrès, en faveur d'une mesure qui mettrait fin aux pratiques déloyales nuisibles aux entreprises américaines et d'une uniformisation des règles. C'est le Canada qui avait le plus à perdre devant l'agressivité croissante des États-Unis. Le nombre d'enquêtes sur les pratiques d'exportation canadiennes augmentait. En outre, on avait déposé au Congrès des mesures législatives visant expressément à limiter les exportations canadiennes aux États-Unis. Des groupes du milieu des affaires canadien, par exemple le Conseil canadien des chefs d'entreprises, soutenaient que seul un accord global de libre-échange protégerait les Canadiens. Les commissaires, s'appuyant sur leur propre analyse, ont alors tiré la conclusion suivante :

[Traduction]

Un accord bilatéral de cette nature permettrait à notre secteur secondaire d'être concurrentiel, en encourageant la restructuration et la rationalisation de l'industrie canadienne de manière qu'elle puisse desservir le marché nord-américain d'abord, puis pénétrer les marchés outre-mer. De même, nous aurions un accès plus sûr

Si les motifs pour lesquels le Canada a décidé de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis sont assez clairs, la décision de l'administration Reagan est moins évidente. Après les premières discussions avec les autorités américaines, il est devenu évident que les États-Unis s'intéressaient seulement à une entente globale. Michael Smith, délégué commercial adjoint du côté américain, a insisté sur le fait que les États-Unis recherchaient une entente de vaste portée, une entente qui répondrait à toutes les préoccupations du pays, non seulement les obstacles tarifaires, mais aussi les questions de l'investissement, des services et de la propriété intellectuelle. Aucune question ne devait être exclue<sup>21</sup>. Cette insistance des États-Unis laisse fortement supposer qu'ils ont choisi les négociations bilatérales par défaut, devant l'incapacité de l'administration Reagan de concrétiser une vaste démarche multilatérale.

Au début de 1982, les États-Unis ont commencé à faire pression sur les pays adhérents à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en vue de donner forme à une nouvelle série de négociations. Ils voulaient donner de l'extension au GATT de manière à englober de vastes domaines qui échappaient à l'Accord ou y étaient traités de manière inadéquate, dont l'agriculture, les textiles et les nouveaux secteurs des services, de la propriété intellectuelle et de l'investissement. Les discussions sur l'ordre du jour à adopter se sont révélées excessivement difficiles. La volonté américaine de réaliser un programme de vaste portée a

au marché le plus important, condition essentielle de la croissance et des investissements nouveaux, étant donné le marché intérieur relativement faible du Canada. Enfin, notre accès au marché américain serait meilleur et permettrait aux industries canadiennes actuellement exclues de croître et d'investir avec une confiance nouvelle<sup>20</sup>.

## B) Vers le bilatéralisme

<sup>19</sup> Voir, par exemple, Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, (Princeton N.J. : Princeton University Press 1987), p. 194.

<sup>20</sup> *Commission royale*, p. 375.

<sup>21</sup> Doern et Tornlin, page 29.



### III. LES RAPPORTS AVEC LES ÉTATS-UNIS

#### A) Une question de foi

La décision canadienne de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis représentait une autre étape de l'intégration économique de la partie nord de l'Amérique du Nord. Si les conservateurs et leur chef Brian Mulroney ont fait campagne en 1984 en faveur de meilleures relations avec les États-Unis, M. Mulroney rejetait expressément la possibilité d'un accord de libre-échange avec les Américains. Néanmoins, le programme politique des conservateurs — renouveau économique et réconciliation nationale — se prêtait bien à une stratégie garantissant l'accès au plus grand marché du Canada. Coup de pouce à la stratégie gouvernementale : en novembre 1984, l'ancien ministre libéral et alors président de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Donald Macdonald, annonce que le libre-échange représente la principale solution à long terme aux problèmes économiques du Canada. Et ce avant même que le rapport ne soit publié<sup>17</sup>. Au moment de la publication du rapport de la Commission Macdonald, les commissaires ont énoncé très clairement les pressions économiques poussant le Canada à conclure cet accord historique. À la faveur d'un argument bien étayé, ils exposaient les deux raisons principales pour lesquelles ils recommandaient un accord omie mondiale. Deuxièmement, les producteurs canadiens devaient avoir accès à un marché plus vaste dans un contexte plus stable et plus sûr<sup>18</sup>. En effet, la montée protectionniste aux États-Unis menaçait le principal marché d'exportation de la majorité des fabricants canadiens.

#### G) Vers une nouvelle économie

bien ancrée<sup>15</sup>. Nous sommes devenus une nation commerçante sans avoir acquis une vaste expérience du monde.

Si le tableau que nous avons dépeint est loin d'être optimiste, il y a tout de même certains signes d'évolution dans le contexte que nous avons décrit. Ils donnent à penser que la composition de nos échanges commerciaux, tout au moins, commence à se modifier. Le fait que le Canada se concentre sur les États-Unis n'a rien de très étonnant (même si l'on souhaiterait une moindre concentration géographique) puisqu'il a décidé, comme nous le verrons plus bas, de conclure un accord global de libre-échange avec ce pays en 1989. Les analystes ont fait état, ce qui n'est guère étonnant, d'une augmentation du commerce entre les deux pays. Daniel Schwanen en particulier a décrit comment, entre autres, les secteurs canadiens libéralisés dans le cadre de l'ALÉ ont connu une augmentation nettement plus importante que les autres secteurs<sup>16</sup>. Toutefois, comme le fait voir le tableau 6, les exportations vers les États-Unis autres que les produits dérivés de ressources naturelles ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles des produits dérivés. Des augmentations importantes ont été enregistrées dans le cas du papier, des textiles, des produits chimiques, du matériel de bureau, des télécommunications et du matériel de précision. Bien que ces constatations s'appliquent au Canada et aux États-Unis, elles laissent supposer qu'au fil de la libéralisation à l'échelle mondiale et (ou) régionale, le Canada exporte peut-être davantage de produits non dérivés des ressources.

- 15 Hart, p. 22.
- 16 Schwanen, Daniel, «A Growing Success: Canada's Performance under Free Trade», *CD Howe Commentary*, n° 52 (septembre 1993), p. 6–7.
- 17 Doern, Bruce G. et Brian W. Tomlin, *The Free Trade Story: Faith & Fear*, (Toronto : Stoddart Publishing Co. Limited, 1991), p. 24.
- 18 *Rapport de la Commission royale d'enquêtes sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 1 (Ottawa : ministère des Approvisionnement et Services du Canada 1985), p. 269

## E) Une économie tributaire des ressources naturelles

En règle générale, on reconnaît que, dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le Canada a prospéré dans une large mesure en raison de la richesse de ses ressources naturelles. Nous avons édifié une solide économie primaire par la production et l'exportation de vastes quantités de charbon, d'acier, de bois, de blé et de poisson<sup>12</sup>. À la fin des années 1980, 70 % de nos exportations étaient concentrées dans cinq secteurs, dont quatre dérivait de notre économie primaire : les produits forestiers, les métaux et minéraux, l'agro-alimentaire et l'énergie<sup>13</sup>. La seule exception était le secteur des automobiles et des pièces d'automobile; étant donné sa taille, nous sommes devenus très dépendants d'un secteur particulier de fabrication qui est devenu vulnérable, à la fin des années 1980, à cause d'une production excédentaire à l'échelle mondiale. Comme nous dépendons à ce point des ressources naturelles, le Canada est devenu très vulnérable aux termes de l'échange et nombre de ces produits de base ont subi un fléchissement séculaire des prix. Des sources nouvelles et plus efficaces sont apparues, ou encore la demande a chuté en raison de modifications importantes de la production. Nombre de nos produits sont peu perfectionnés et nos marchés peuvent être envahis rapidement par les produits de ces nouvelles sources, dont bon nombre se trouvent dans les pays en développement, ou par des substituts issus de projets de recherche et de développement. Si l'innovation demeure possible dans ces domaines, il semblerait que nous n'ayons d'autre choix que d'aller plus haut dans l'échelle des valeurs, c'est-à-dire vers des produits plus perfectionnés et des secteurs axés sur l'information et les services, afin de maintenir notre niveau de vie élevé.

Le tableau 5 illustre les changements survenus dans la composition de nos exportations. Il fait res-

## F) Une économie tributaire du commerce dans un pays sans culture commerciale

Sortir l'importance de l'exportation des biens au Canada et notre dépendance à l'égard d'un seul secteur industriel — celui de l'automobile, il laisse tout de même voir que des changements s'opèrent, quoique à un rythme si lent qu'il en est frustrant. La catégorie «autres» connaît la croissance la plus rapide et englobe le secteur des services. Comme nous avons pu le voir dans notre examen antérieur des 500 plus importantes entreprises de service à l'échelle mondiale, selon la revue *Fortune*, le Canada commence à jouer un rôle important dans plusieurs des secteurs en question.

**Une économie tributaire du commerce dans un pays sans culture commerciale**

Alors que le tableau 5 montre que nous dépendons toujours des ressources naturelles, le tableau 7 illustre la concentration par zone géographique de notre commerce. En 1960 (graphique 1), 58 % seulement du commerce global au Canada se faisait avec les États-Unis. En 1993, un peu plus de 80 % de nos exportations étaient destinées aux États-Unis.

Quant à nos investissements directs à l'étranger, la situation est meilleure, quoiqu'il y ait encore une forte concentration aux États-Unis. En 1961, les investissements du Canada aux États-Unis représentaient 66 % de l'ensemble de ses investissements à l'étranger. En 1991, il représentait 58 % du total<sup>14</sup>.

Il n'y a donc rien d'étonnant à la conclusion de Michael Hart, spécialiste des échanges commerciaux et conseiller principal au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : le Canada a une économie tributaire du commerce sans pour autant avoir une culture commerciale

- 12 Hart, Michael, *What's Next: Canada The Global Economy and The New Trade Policy*, (Ottawa : Centre de droit et politique commerciale, 1994), p. 19.
- 13 Hart, p. 20.
- 14 Niosi, Jorge, «Foreign Direct Investment in Canada» dans *Multinational in North America*, Lorraine Eden, dir. (Calgary : University of Calgary Press 1994), p. 379.



évolution, les structures de gestion publique représentent un élément de la compétitivité.

Si tous les pays industrialisés se préoccupent des questions liées au marché du travail, le malaise ne peut être ramené à un seul « modèle » — et, à plus forte raison, il n'a pas de cause unique. Le problème, en Europe, trouve son expression dans un taux de chômage croissant à long terme qui est nettement supérieur à celui que l'on constate en Amérique du Nord. Aux États-Unis, seul pays membre de l'OCDE où le plein-emploi est pratiquement une réalité aujourd'hui, l'inquiétude porte sur la disparité croissante entre les revenus et la stagnation, voire le déclin, des salaires réels. Le modèle canadien — comme c'est souvent le cas — se situe entre les deux : notre taux de chômage à long terme est moins élevé que celui des pays d'Europe, mais la disparité entre les revenus est plus grande. De même, la croissance réelle des salaires est moins importante, et le taux de chômage à long terme, plus élevé qu'aux États-Unis, mais les revenus se rapprochent davantage les uns les autres. S'il veut innover, le responsable de l'action gouvernementale doit tenir compte pour ainsi dire de tous les acteurs du drame, du syndicat à la direction dans le cas d'une entreprise, de même que des deux ordres de gouvernement.

Une façon d'encourager l'innovation consiste à tirer parti de l'expérience acquise sur la scène internationale. Le transfert de technologie visant à promouvoir l'innovation est un phénomène que l'on connaît très bien : pour importer une technologie, une société doit investir dans la R-D, car, pour acquérir des connaissances, il faut se donner une base. De plus en plus de nos jours, il devient évident que l'innovation suppose bien plus que l'application de connaissances techniques. Il faut investir dans des éléments « incorporels » — l'élément clé étant la formation. Tout de même, l'investissement dans les éléments incorporels ne rapportera pas sans innovation en matière de relations industrielles. À cet égard, il faudrait envisager de donner davantage d'information sur l'évolution des relations industrielles et des politiques de ressources humaines à l'échelle internationale. Il n'y a plus de questions strictement « internes ».

gnants sont les pays qui s'y adaptent le mieux, de sorte que la faculté d'adaptation devient la principale mesure des politiques.

Les politiques touchant le marché du travail se trouvent au cœur même de l'énigme : au bout du compte, les gagnants et les perdants sont non pas des pays, mais plutôt des gens, et la plupart des gens ne se réjouissent pas à l'idée de changements spectaculaires dans leur vie. Par conséquent, la capacité de composer avec le chômage et la disparité croissante entre les revenus, ainsi que la réforme des politiques sociales, notamment en matière de santé et d'éducation — ces politiques ayant servi à réformer le contrat social de l'après-guerre, facteur si important dans l'« âge d'or » de la croissance — se révéleront essentielles non seulement du point de vue des affaires intérieures des pays, par exemple la crise financière, mais également dans l'optique de l'économie internationale, c'est-à-dire pour tenir en échec un protectionnisme défaïstiste et pour améliorer la productivité et, partant, la compétitivité sur des marchés mondiaux en expansion. Voilà qui montre encore à quel point la frontière s'estompe entre la situation nationale et la conjoncture internationale.

À l'évidence, certaines questions dépassent largement le cadre du présent document : les relations industrielles, les politiques d'éducation et de formation, la maximisation de la mobilité de la main-d'œuvre par l'élimination des obstacles au marché interne, l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité du réseau de la santé, etc. Il faut tout de même insister sur un point en particulier. Tous nos partenaires commerciaux doivent relever le défi de la réforme dans ces domaines clés, ingrédient essentiel pour qui veut s'adapter et continuer à améliorer sa compétitivité. Le cas du Canada est tout de même unique sous un aspect particulier : nous formons la fédération la plus décentralisée, au sein de laquelle deux ou même trois ordres de gouvernement doivent coordonner efficacement ces politiques. Qui dit coordination ne dit pas nécessairement centralisation ni contrôle. Tout de même, pour bien coordonner, il faut s'entendre sur une stratégie et sur la mise en œuvre. Dans un monde en perpétuelle

Le Canada est devenu dépendant de sources étrangères pour maintenir son niveau de vie. La dette extérieure nette du Canada est passée de 110 milliards de dollars en 1980 à 313 milliards de dollars en 1993<sup>11</sup>. Ce dernier chiffre représente 44 % du PIB. Six ans auparavant, cela représentait 34 % du PIB. À l'heure actuelle, le ratio d'endettement du Canada auprès de sources étrangères est le plus élevé parmi les pays industrialisés, sauf pour l'Australie. Il est nettement plus élevé que celui de l'Italie et demeure supérieur à celui de nombre de pays en développement, par exemple le Brésil. En étant endetté à ce point auprès de sources étrangères, le Canada est extrêmement vulnérable face aux créanciers internationaux et à leur perception de notre pays, qu'elle soit bien informée ou non. Il s'ensuit que le Canada est vulnérable à des marchés instables et limité dans son influence. De plus, c'est une part relativement faible de l'épargne im- portée qui a été consacrée à des investissements productifs.

## D) L'intensification des pressions en faveur d'un ajustement structurel et du fédéralisme

Les forces vigoureuses qui animent le changement structurel, issues de la mondialisation ainsi que de la révolution de la technologie de l'information et des communications, et l'ascension des économies dynamiques des pays asiatiques s'ajoutent à une série de secousses, mieux encore à une déformation tectonique du paysage économique. À long terme, cela se traduira par une élévation notable de la courbe de croissance de l'économie mondiale. Mais, comme Keynes l'a souligné, «à long terme, nous allons tous mourir». Ce n'est pas tout à fait vrai, bien sûr, car nos enfants et nos petits-enfants profiteront de toute amélioration. Ce qui est vrai, c'est que les déformations tectoniques engendrent aussi des mouvements puissants d'adaptation structurelle; or, dans toute adaptation du genre, il y a des gagnants et des perdants. Les ga-

gnants ont atteint en 1984 un sommet depuis la fin de la guerre — c'est-à-dire 8,7 % du PIB. Grâce à une bonne croissance économique, à l'augmentation des impôts et à une certaine compression des dépenses, les déficits se sont stabilisés, mais la récession qui a marqué le tournant des années 90 a fait augmenter de nouveau dette et déficit. En 1993, le déficit signalé par le nouveau gouvernement fédéral s'élevait à 45,7 milliards de dollars (6,4 % du PIB), chiffre qui devait passer, selon ses prévisions, à un peu moins de 40 milliards de dollars (5,4 % du PIB) en 1994.

L'importance des intérêts sur la dette publique et des chiffres globaux de la dette montrent à quel point le tableau est sombre. Du fait de la dette qui s'est accumulée, le gouvernement fédéral a versé 38,5 milliards de dollars en frais d'intérêts en 1993, chiffre qui devrait s'élever, selon les prévisions, à 41 milliards de dollars en 1994. La dette fédérale est passée à 71,9 % du PIB en 1993 et devrait, selon les prévisions, passer à 74,5 % en 1994. Si on envisage la situation dans son ensemble, y compris la dette des provinces et des municipalités, la situation est encore plus inquiétante. Comme le *Bank Credit Analyst* l'a signalé en juillet 1994<sup>10</sup>, la dette nette du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités au Canada est passée de 51,6 % à 96,3 % du PIB depuis dix ans, ce qui représente l'augmentation la plus importante qui ait été enregistrée dans l'ensemble des pays industrialisés. La dette nette du secteur public a augmenté plus de deux fois plus rapidement que le PIB nominal. Le graphique 7 compare la dette brute du secteur public dans un certain nombre de pays industrialisés et révèle la croissance rapide de la dette au Canada. L'«éviction» de l'épargne intérieure implique des taux d'investissement plus faibles, tandis que l'investissement dans les biens corporels et incorporels (les connaissances) est le moteur principal d'une amélioration de la concurrence. Alors, pour qu'il ne pas importer l'épargne?

C'est ce que nous avons fait. S'il est une chose que le graphique 7 ne révèle pas, c'est à quel point

<sup>10</sup> «Canada: Case Study of A Debt Trap», dans *The Bank Credit Analyst* (juillet 1994), p. 27.

<sup>11</sup> Lafrance, Robert et Mark Kruger, «Canada's International Net Indebtedness», dans *Bank of Canada Review* (été 1994), p. 37.



mondiale, de se donner lui-même plus d'influence. L'influence des puissances intermédiaires a gagné en importance depuis la fin de la guerre froide. Néanmoins, le rendement et les structures propres du Canada paraissent l'empêcher de se faire valoir vraiment sur la scène mondiale.

## B) Le déclin de notre niveau de vie

La compétitivité nationale dans l'économie mondiale est une notion relative. Peter Nicholson a proposé une définition claire de la compétitivité nationale, définition qui insiste sur le rapport étroit entre les facteurs internes et les facteurs étrangers :

[Traduction]

La compétitivité nationale peut être définie comme suit : la capacité de produire des biens et des services qui ont du succès sur les marchés internationaux, tandis que le niveau de vie des habitants du pays connaît une hausse durable<sup>9</sup>.

Le tableau 4 expose la productivité totale des facteurs pour tous les pays membres du G-7, sauf l'Italie. La productivité totale des facteurs rend compte de l'efficacité globale de la production et est considérée comme une mesure fidèle du progrès de la technologie et de l'innovation. C'est l'indicateur par excellence du niveau de vie d'une société. Le tableau montre que depuis la première crise du pétrole, l'efficacité de l'économie canadienne continue de baisser et que les économies des pays développés en est à son point le plus faible depuis le début des années 1980. Manifestement, le «pourquoi» de ce phénomène ne peut inviter de réponse simple ou unique. Tout de même, les données révèlent un tableau qui est sombre.

## C) La crise des finances

Encore une fois, le bilan du Canada n'est pas réjouissant. La récession de 1981-1982 a nui à l'équilibre budgétaire du Canada, si bien que le dé-

veloppées de conserver une croissance de natu- re à maintenir les emplois et les programmes sociaux mis en place au cours des années 1950 et 1960. Du fait des deux crises du pétrole survenues au cours des années 1970, les économies des pays développés ont souffert, à divers degrés, de crises d'inflation, puis de stagnation — un ralentissement de la croissance accompagné d'une inflation des prix. Toutes les économies des pays développés ont souffert d'un ralentissement considérable de leur croissance et ont connu une baisse notable de productivité et d'efficacité. Autre poids à supporter : la compétitivité croissante des économies nouvellement industrialisées, décrite plus haut, avec l'intensification du phénomène de mondialisation. L'ampleur et l'envergure de la concurrence ont connu un accroissement remarquable au fil de la mondialisation. Tout cela a forcé les pays développés et en développement à rajuster leur tir. Ceux dont les structures étaient relativement adaptables ont bénéficié d'une croissance accrue et du maintien, ou de la reprise, de la hausse du niveau de vie. Ceux dont les structures (industrie ou main-d'œuvre) étaient rigides ou dont les systèmes de gouvernement étaient relativement inefficaces ont dû composer avec une croissance plus lente, un taux de chômage plus élevé et une dette à la hausse.

La faculté d'adaptation revêt une importance critique dans un monde où la concurrence est féroce. Or, comme nous allons le voir plus loin, le rendement relatif du Canada sur ce plan n'a pas été excellent. À cause de notre piètre rendement financier, les divers paliers de gouvernement du Canada ne peuvent faire autant qu'ils pourraient pour favoriser la compétitivité qui donnerait aux entreprises canadiennes un rôle important sur la scène internationale — par l'entremise des exportations et des investissements. Il s'ensuit que le Canada est moins apte à influencer sur l'évolution de l'économie mondiale, ce qui a une incidence sur notre bien-être national. Maintenant que la guerre froide est terminée, pouvoir et influence se mesurent de plus en plus en termes économiques. Sans être une grande puissance, le Canada a l'occasion, pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre

9 Nicholson, Peter, «Competitiveness and the Canadian Economy», Notes pour une allocution prononcée au colloque organisé par la School Policy Studies, de l'université Queen's, à l'intention des nouveaux députés, Aylmer (Québec), 5 février 1994.

re au minimum les coûts de l'adaptation liés à une perturbation de l'ordre social, et de toute vulnérabilité nationale sur le plan économique et politique qui proviendrait de la différenciation fonctionnelle internationale<sup>8</sup>.

De plus en plus, le libéralisme enraciné, si tant est qu'il ait jamais existé, est mis à rude épreuve. La réticence des États-Unis à faire cadrer les objectifs de leurs politiques intérieure et étrangère avec des intérêts internationaux plus vastes, et leur volonté d'utiliser le taux de change comme levier dans leurs différends avec le Japon, ainsi que les pressions concurrentielles croissantes attribuables à la mondialisation des marchés, nuisent à la capacité des gouvernements de protéger leurs politiques économiques et sociales (contre les forces économiques internationales) et de maintenir les structures internationales de l'après-guerre. Depuis le début des années 1970, les États-Unis sont de moins en moins disposés à tenir lieu de gardien unique, voire principal, du système multilatéral.

Cédant aux pressions qui se sont exercées sur lui au début des années 1970, le président américain Nixon, à l'aide d'alliés, et surtout les Français qui ne voulaient plus détenir de devises américaines, a fermé le guichet de l'or et supprimé ainsi le mécanisme de change fixe établi à Bretton Woods. En l'espace de deux ans, le mécanisme conçu à Bretton Woods avait fait place à un mécanisme de taux de change flottant que les principaux pays du monde ont accepté officiellement à la Conférence du FMI, en Jamaïque, en 1976.

Les États-Unis sont demeurés le principal intervenant, mais leurs politiques intérieures ont miné de plus en plus la stabilité du système international. La balance des paiements aux États-Unis a commencé à être déficitaire, tandis que les Américains continuaient à jouer un rôle clé avec leur monnaie de réserve unique. L'intensification de la guerre au Vietnam a aggravé le problème et, en 1971, les États-Unis sont devenus un pays débiteur. La politique intérieure américaine avait une incidence de plus en plus marquée sur le système international. En même temps, d'autres événements d'importance se portaient atteinte à la capacité des économies

de change — montre à quel point il est difficile pour les différents pays d'exercer une emprise sur le marché mondial des changes. De façon générale, il y a eu une augmentation énorme de l'activité des banques en ce qui concerne les échanges spéculatifs, les fonds de couverture, les instruments dérivés et d'autres innovations financières. Les financiers d'aujourd'hui gèrent des actifs dont la valeur atteint des milliards (mais dont le capital s'élève à quelques centaines de millions seulement, le reste étant constitué d'emprunts massifs faits sur les marges de crédit bancaires); ils sont capables d'affronter et, souvent, de dominer la banque centrale, le ministère des finances et le trésor. Une coordination limitée de la part des gouvernements n'a fait qu'enlever les efforts visant à contrôler ces marchés d'envergure. Étant donné la taille de ces derniers (le marché mondial des devises a doublé pour atteindre 640 milliards de dollars (US) par jour entre 1986 et 1989), la coordination de la politique monétaire — qui n'existe pas vraiment aujourd'hui — devient de plus en plus difficile.

Les spécialistes ont discuté de la structure et de l'objet du système international conçu à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Selon un point de vue bien connu, décrit par le professeur John Ruggie de l'Université Columbia, les diplomates qui se sont entendus à Bretton Woods cherchaient consciemment à instaurer un régime libéral fondé sur le multilatéralisme et une certaine mesure de liberté quant aux affaires intérieures d'un pays<sup>7</sup>. Ruggie a donné de ce régime international qualifié de «libéralisme enraciné» la description suivante :

[Traduction]

L'essence du libéralisme enraciné, rappelons-le, réside dans la conception d'une forme de multilatéralisme compatible avec les exigences de la stabilité des affaires intérieures d'un pays. Pratiquement, les gouvernements qui y adhèrent chercheraient à encourager une division internationale du travail, qui, bien que multilatérale dans sa forme et associée à un quelconque avantage comparatif (et donc à des gains sur le plan commercial), promettaient aussi de réduire

<sup>7</sup> Ruggie, John G., «International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order» dans *International Organization*, 36, n° 2, (printemps 1982), p. 379—415.

<sup>8</sup> Ruggie, p. 399.



fructueux là où il s'accompagne d'investissements, soit par l'entremise de filiales ou — plus vraisemblablement — d'alliances avec des entreprises locales.

Compte tenu des tendances dégagées, nous ne craignons pas de proposer que le Canada concentre ses fonds limités de promotion du commerce et des investissements sur la région de l'Asie-Pacifique. L'utilisation des ressources limitées du Canada devrait privilégier les économies à forte croissance de l'Asie de l'Est et du Sud-Est et, par extension, certains marchés nouveaux d'Amérique latine. Dans le présent document, nous proposons que le gouvernement canadien continue à aider les entreprises privées à exporter et à investir à l'étranger, mais il est tout à fait évident que le gouvernement fédéral ne dispose et ne disposera que de ressources très limitées à cette fin. Compte tenu de ce fait et des possibilités d'aménagement d'infrastructures majeures, de dépenses et de services financiers, les arguments en faveur d'une affectation sélective des ressources sont d'autant plus convaincants. Encore une fois, il est essentiel de mettre en valeur la prestation de renseignements sur les possibilités de commerce et d'alliances, ainsi que de faciliter l'accès aux marchés («ouvrir des portes», favoriser des «mariages»). En outre, nous croyons qu'il existe un lien entre, d'une part, les pays et les régions visés par les investissements et la promotion du commerce, et, d'autre part, les coalitions politiques qu'il faut encourager dans le contexte de la future politique économique étrangère du Canada.

## II. LE DÉFI DE L'ADAPTATION

### A) L'érosion de la souveraineté

La mondialisation des marchés financiers et l'internationalisation de la production ont imposé des contraintes considérables aux États-nations, même les plus puissants comme les États-Unis et les grands de l'Europe de l'Ouest. L'échec essuyé par les banques centrales des divers gouvernements européens à l'automne 1992, puis de nouveau à l'été 1993 — elles voulaient conserver la parité étroite de leurs monnaies dans le mécanisme

Canada, mais aussi avec un certain nombre de pays de l'Union européenne. C'est significatif, plusieurs pays d'Asie ont dépassé non seulement les États de la partie sud de l'Union européenne, comme l'Espagne et la Grèce, mais aussi certains pays européens qui ont toujours eu une solide économie. Non seulement cette donnée met en relief la croissance rapide de ces pays asiatiques, mais encore elle remet en question les divisions classiques utilisées par les analystes : pays développés et pays en développement, Nord et Sud.

Il est évident que la croissance de l'Asie et les possibilités qu'on y trouve sont considérables. Les besoins en infrastructures des pays de ce continent sont importants. Selon les estimations, au cours des cinq prochaines années, les projets d'infrastructures pourraient représenter entre 600 et 800 milliards de dollars (US). Les projets d'aménagement d'un métro à Singapour et de trains grande vitesse en Corée du Sud en sont des exemples. Si la Chine continue de croître selon les prévisions actuelles, il y aura des possibilités énormes dans les secteurs de la production d'électricité et des télécommunications. Les possibilités sont d'autant plus considérables que la croissance touche un deuxième ensemble de pays d'Asie, les économies nouvelles-ment industrialisées, dont la Thaïlande, la Malaisie et peut-être même l'Indonésie — les pays membres de l'ANASE. Le financement d'infrastructures sur une telle échelle nécessitera une amélioration des marchés financiers afin de mobiliser l'épargne intérieure (et étrangère), ce qui permettra des investissements dans le domaine des services financiers suivant de nouvelles règles plus libérales à négocier sous l'égide de l'OMC.

Le fait d'inciter le Canada à se tourner vers les possibilités offertes en Asie est devenu presque un cliché. De façon générale et dans les milieux d'affaires en particulier, on semble nettement plus conscient de l'importance des marchés asiatiques. Toutefois, comme les graphiques 1 à 4 (la répartition des exportations canadiennes) le montrent, la part de l'Asie, qui a connu une croissance considérable dans les années 1960 et 1970, a diminué par la suite. Cela n'illustre pas la composition du commerce, mais les données donnent à penser que le fossé se creuse encore entre les espoirs et la réalité du commerce canadien. Il faut souligner également que le commerce dans ces pays se révèle souvent plus

giciels. Le manque de renseignements sur les possibilités d'échanges commerciaux et d'investissements figurent parmi les obstacles que rencontrent ces entreprises quand elles veulent accéder au marché mondial. Le gouvernement a un rôle essentiel à jouer : il peut fournir de tels renseignements et faire tomber ainsi les obstacles en question.

## B) L'ère de l'Asie-Pacifique

La mondialisation se caractérise tout autant par le succès du Japon et de l'Asie de l'Est que par l'apparition d'une économie mondiale. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis comp-taient pour 40 % environ de la production mondiale. Ce pourcentage a baissé de façon constante depuis, ce qui reflète en partie le rattrapage des économies ayant souffert de la guerre. Le Japon est passé d'une économie ravagée par le conflit à la deuxième économie en importance dans le monde. D'ailleurs, huit des dix économies ayant connu la croissance la plus rapide depuis les années 1970 se trouvent en Asie de l'Est et du Sud-Est. Les pays comme Taïwan, la Corée du Sud, Hong Kong et Singapour ont grossi en même temps les rangs des principaux exportateurs du monde. Le tableau 3 montre que la proportion du commerce mondial (les exportations) attribuable aux pays asiatiques, à l'exclusion du Japon, a presque doublé depuis 1980. Leur part des exportations n'est que légèrement inférieure à leur part des importations. Par contraste, le Canada et les pays européens membres du G-7 occupent essentiellement la même part du marché des importations et des exportations qu'en 1980.

Le graphique 5 illustre bien l'importance croissante de l'économie de ces pays. Il fait voir, en termes relatifs, l'accroissement rapide du PIB au Japon et dans un certain nombre de pays d'Asie de l'Est, par rapport à celui des États-Unis et du Canada. Le graphique 6 illustre aussi l'augmentation rapide du PIB dans les pays d'Asie de l'Est, non seulement en comparaison avec les États-Unis et le

bre de 536 par année<sup>5</sup>. Il est difficile d'identifier les alliances de cette nature, mais le processus de mondialisation semble laisser transparaître une nouvelle «architecture». C'est aussi un phénomène particulièrement inquiétant pour le Canada. Comme le montre le tableau 2, dans le cas des plus importantes sociétés industrielles mondiales tout au moins, le Canada est mal placé pour conclure de telles alliances. Il vient au dernier rang de douze pays selon une mesure de la capacité d'établir des alliances stratégiques. Non seulement nous nous trouvons au dernier rang, mais encore, nous accusons un retard sur les économies de moindre envergure comme celles de la Corée du Sud, de la Suède, des Pays-Bas et même de l'Australie. Ce n'est qu'une mesure, mais elle met en relief le chemin que le Canada doit parcourir aujourd'hui pour faire sa marque dans l'économie mondiale.

Si la capacité qu'ont les sociétés industrielles canadiennes d'établir des alliances stratégiques dans les domaines de pointe paraît limitée, la situation s'améliore lorsqu'on établit une comparaison avec les 500 sociétés mondiales de service nommées dans la revue *Fortune*. Le Canada se situe alors au 6<sup>e</sup> rang, nette amélioration par rapport à la liste des sociétés industrielles. Il possède 17 entreprises et suit la France (29), la Grande-Bretagne et l'Allemagne (43 chacune) et, dans une strate beaucoup plus élevée, les États-Unis (136) et le Japon (140)<sup>6</sup>. Les sociétés en question sont réparties en huit catégories : services diversifiés, banques commerciales, établissements financiers diversifiés, établissements d'épargne, sociétés d'assurance-vie, détaillants, sociétés de transport et sociétés de service public. Notre force dans les secteurs des services financiers, des télécommunications et de l'énergie est telle que nous pouvons intervenir à l'échelle mondiale sur ce plan. À cet égard, il faudrait procéder à un examen plus détaillé du contraste qui existe entre le rendement des entreprises de services et des sociétés industrielles du Canada sur la scène internationale. Nombre de PME canadiennes se trouvent dans des secteurs de services ultra-perfectionnés, par exemple les lo-

5 Mytelka, Lynn K., «Strategic Alliances», pages 106-132, dans *Canada among Nations*, 1993-94: *Global Jeopardy*, Fen Osler Hampson et Christopher J. Maule, dir. (Ottawa : Carleton University Press 1993).

6 «The Year of Mixed Results», dans *Fortune* 130, n° 3 (25 août 1994), pages 180-208.



Si le siège social des multinationales ne se trouve plus seulement aux États-Unis et dans le Royaume-Uni, comme c'était le cas le plus souvent dans les années 1950 et 1960, la vaste majorité d'entre elles résident néanmoins dans la triade. Le tableau 1 en Annexe, rend compte d'un sous-ensemble de multinationales, soit les 500 sociétés industrielles les plus importantes à l'échelle mondiale, selon la revue *Fortune*. Comme le tableau illustre bien, 90 % des plus importantes sociétés du monde se trouvent dans la triade Amérique du Nord/Union Européenne/Japon (selon la définition des accords commerciaux régionaux actuels). Les investissements étrangers directs ont connu leur croissance la plus rapide dans les industries à fort coefficient de recherche en Europe, aux États-Unis et au Japon. Les sociétés optent de plus en plus pour ces secteurs dans les pays où la capacité de recherche est bonne. De surcroît, au début des années 1980, des alliances stratégiques entre grandes multinationales sont venues ajouter aux investissements étrangers directs. En particulier dans le cas des secteurs de pointe, les alliances stratégiques, ou accords de coopération internationale comme disent les spécialistes, représentent apparemment un important moyen de conserver un flux technologique, de répartir les coûts toujours plus élevés de la R-D et de pénétrer efficacement des marchés.

Certains analystes se sont penchés avec le plus grand intérêt sur l'augmentation du nombre d'alliances stratégiques de cette nature, quoique l'importance de cette vague nourrisse encore un certain scepticisme<sup>4</sup>. Une étude par Lynn Mytelka, portant sur trois champs seulement — la biotechnologie, la technologie de l'information et les matériaux nouveaux, dresse le bilan à cet égard : de 1975 à 1979, quelque 63 partenariats stratégiques (selon sa définition) ont été créés par année. De 1980 à 1984, le chiffre s'élevait à 300 par année et, enfin, de 1986 à 1989, les alliances étaient au nom-

taux de production mondial et trois fois supérieure aux taux de croissance des échanges commerciaux internationaux<sup>3</sup>. Le marché de l'investissement à l'étranger de 80 % à des multinationales dont le pays d'origine se trouvait dans la triade composée de la Communauté européenne (l'Union européenne aujourd'hui), des États-Unis et du Japon. À la fin de la décennie, les investissements étrangers directs entre les mains des multinationales s'élevaient à près de deux billions de dollars, chiffre cinq fois supérieur à leur valeur nette en 1979. Après avoir connu une baisse au début des années 1990, ils ont commencé à augmenter de nouveau en 1993 pour s'élever enfin à 195 milliards de dollars. La Chine venait au deuxième rang, des bénéficiaires à cet égard après les États-Unis. En Chine, plus du quart des exportations et une part comparable des importations peuvent être imputées à des sociétés étrangères. Une des leçons les plus importantes qui puisse être tirée de l'analyse de ces flux d'investissements, est qu'il existe un lien très étroit entre commerce et investissements.

L'augmentation marquée des échanges commerciaux s'est faite entre les économies développées : quelque 80 % des échanges se font entre les pays membres du G-7. La mondialisation a changé la nature du commerce mondial, surtout entre les pays développés. Les échanges dans le secteur de la fabrication ont délaissé les biens classiques au profit de la technologie de pointe. De plus en plus, les échanges mettent en relation non pas deux secteurs indépendants, mais plutôt des sociétés appartenées. Par exemple, en 1989, 29 % des exportations et 19 % des importations des États-Unis étaient imputables à des entreprises associées à une société américaine. De même, dans le secteur de la fabrication, la tendance est aux échanges « intra-industries », ce qui témoigne de la spécialisation accrue de sociétés oligopolistiques et attise la lutte féroce qui se livre sur les marchés intérieurs et étrangers.

3 Yoffie, David, « Preface », dans *Beyond Free Trade: Firms, Governments, and Global Competition*, (Boston, MA; Harvard Business School Press, 1993) page xi.

4 Safarian, A.E., *Foreign Direct Investment and International Co-operative Agreements: Trends and Issues*, Centre for International Studies, Université de Toronto (1991 – 1993), M. Safarian se demande si, en termes relatifs, les investissements étrangers directs ont perdu de l'importance avec l'augmentation du nombre d'alliances stratégiques et, entre autres motifs, signale les lacunes dans les données.

# LE CANADA ET LA MONDIALISATION DU COMMERCE, DES INVESTISSEMENTS ET DES FINANCES

## I. LES CONSÉQUENCES DE LA MONDIALISATION

### A) L'évolution du phénomène

S'il n'existe aucune définition de la mondialisa-

tion qui fasse l'unanimité, permettez-nous d'en pro-

poser une qui sera utile à notre démarche. La mo-

dialisation est un phénomène d'internationalisation

toujours croissante de la production par des entre-

prises multinationales, nourri par la révolution

constante de la technologie de l'information et des

communications. Comme on l'a fait observer ail-

leurs, la mondialisation représente la plus récente

étape d'un cheminement qui, depuis la fin de la

guerre, amène un resserrement constant des liens

entre les pays<sup>1</sup>.

La première étape de la mondialisation avait

pour caractéristique dominante le flux des échan-

ges qui a marqué les années 1950 et 1960. La né-

gociation de réductions successives des tarifs a

permis aux échanges commerciaux de connaître

dans les pays industrialisés, une augmentation an-

nuelle de 8 %, en moyenne, de 1950 à 1975. Cela

équivalait au double environ du taux moyen de crois-

sance des économies nationales pour la même pé-

riode. Dans les années 1970, la vague d'échanges

commerciaux a augmenté encore et s'est accom-

plifiée d'une intensification des flux financiers.

L'accroissement de ces flux avait pour origine la

création des euromarchés, la déréglementation et

le réinvestissement des pétrodollars dont dispo-

saient les pays du Moyen-Orient, en raison de l'es-

calade des prix de l'OPÉP. Du fait des crises de la dette qui ont marqué les années 1980, il y a eu une croissance encore plus marquée du marché des changes et des flux financiers. Peter Drucker, gou-rou des sciences de la gestion, faisait remarquer en 1986, dans un article désormais célèbre de la revue *Foreign Affairs* sur la transformation de l'économie mondiale, que les mouvements de capitaux, plutôt que l'échange de biens et de services, étaient devenus le moteur de l'économie mondiale<sup>2</sup>.

Au cours de la deuxième moitié des années 1980, la plus récente vague de la mondialisation s'est matérialisée dans une augmentation rapide du flux des investissements étrangers directs. L'agent économique à l'origine de cette vague était l'entreprise multinationale. La croissance des investissements étrangers directs était attribuable à des causes nombreuses et variées, dont: a) la déréglementation des marchés financiers dans nombre de pays industrialisés avancés; b) la crainte du protectionnisme croissant des Américains; c) le déclin du dollar à la suite de l'Accord du Plaza de 1985, ce qui a rendu les actifs américains relativement abordables; d) les politiques européennes visant à mettre en place le «marché uni»; e) une politique commerciale visant à inciter les entreprises étrangères, surtout les multinationales japonaises, à investir plutôt qu'à exporter; et f) l'appréciation du yen à la suite de l'Accord du Plaza, qui a persuadé nombre de multinationales japonaises de restituer leur production en faveur de régions de l'Asie de l'Est et du Sud-Est où la main-d'œuvre coûtait moins cher. Au cours de la deuxième moitié des années 1980, les investissements étrangers directs ont connu une croissance quatre fois supérieure au

<sup>1</sup> Ostry, Sylvia, «Canada in the Global Village», *Exposé* présenté à la Jewish Historical Society of Western Canada, à Winnipeg, le 29 novembre 1993 (page 2). Voir aussi «Human Resources in the Global Economy», de la même auteure, *Exposé* présenté au dîner d'honneur des membres honoraires du Conference Board of Canada, à Toronto, le 30 septembre 1992.

<sup>2</sup> Drucker, Peter, «The Changed World Economy», *Foreign Affairs*, 64, n° 4 (printemps 1986) pages 768-791.





# LE CANADA ET LA MONDIALISATION DU COMMERCE DES INVESTISSEMENTS ET DES FINANCES

SYLVIA OSTRY  
ALAN S. ALEXANDROFF

Sylvia Ostry est actuellement présidente du Centre for International Studies de l'Université de Toronto et chancelière de l'Université de Waterloo. Dans le cadre de sa carrière au gouvernement fédéral, elle a été ambassadrice dans les négociations commerciales multilatérales et représentante du premier ministre aux sommets du Groupe des Sept.

Alan Alexandroff est actuellement coordonnateur de la politique commerciale au Centre for International Studies à l'Université de Toronto. Il a également contribué au rapport du Conseil Canada 21, intitulé Le Canada et la sécurité commune au XXI<sup>e</sup> siècle.

Le Comité a demandé à Mme Ostry et à M. Alexandroff d'examiner les tendances économiques mondiales, l'incidence de la mondialisation, les effets de l'ajustement structurel, les options pour faire face à l'influence déstabilisatrice d'importants mouvements de capitaux non contrôlés, la situation d'institutions économiques et financières internationales, les relations économiques du Canada avec les États-Unis et d'autres partenaires, et les éléments que pourrait comporter à l'avenir le programme canadien de commerce et de finances internationales.



sécurité canadienne. Des questions importantes, par exemple, le contrôle des armements et le désarmement, le Canada y ayant contribué de façon particulière en créant une expertise spéciale dans ce domaine — n'ont pas du tout été abordées, alors que d'autres ont simplement été mentionnées en passant.

Mais l'analyse qui précède est sans doute suffisamment exhaustive pour permettre de conclure que la politique de sécurité d'une puissance moyenne est mal servie par des doctrines rigides. Certes, il faut encourager une discussion générale sur les priorités, et même les diffuser. Mais des exceptions doivent toujours être permises.

Comme le disait un universitaire et critique averti de la politique étrangère américaine, « dans le contexte de la politique étrangère, la prévoyance est surtout efficace lorsqu'elle fait la part de l'imprévu et reconnaît les limites humaines.<sup>16</sup> »

Il y a également d'autres possibilités. Par exemple, si le Canada réussissait à se tailler la réputation d'être un grand centre de formation de forces armées venant d'autres régions du monde dans l'art du maintien de la paix, nous pourrions éventuellement invoquer ce statut pour nous faire dispenser de l'obligation de participer à certaines opérations.

Au fond, l'argument de base est fort simple : nous ne pouvons nous permettre de tout faire. Il nous faut donc un mécanisme qui nous permettra, à l'occasion, de refuser nos services. En même temps, ce mécanisme doit être utilisé avec discernement, car il faut bien comprendre que dans ce domaine, la cohérence n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité. En effet, la politique est un art aux multiples visages.

## Observations finales

L'analyse qui précède ne se veut pas un exposé complet des composantes de la politique de

<sup>16</sup> Charles Burton Marshall, *The Limits of Foreign Policy* (Baltimore : John Hopkins, 1968), p. 27.

nous sommes prêts à fournir — par exemple, nous pouvons concentrer peut-être sur les communications ou d'autres besoins en matière d'infrastructure — ou encore ii) de la durée de leur mandat (par exemple, certains proposent que nous nous spécialisons dans les étapes préliminaires des opérations de maintien de la paix, afin d'être les premiers à arriver sur le territoire et les premiers à en sortir)<sup>15</sup>.

(d) **Limitation des activités, au moyen d'une définition préalable de nos conditions de**

**participation** : Malgré la popularité des opérations de maintien de la paix au Canada, certains s'inquiètent de ce que bon nombre de ces opérations ne semblent pas donner de bons résultats. Notre participation future pourrait donc être conditionnelle à certains critères solent, comme ce fut le cas pour la Commission internationale au Viet-Nam en 1972-1973. Lorsque des conditions sont établies préalablement, elles comprennent souvent les éléments suivants : un mandat clair et réaliste; une entente liant toutes les parties à un cessez-le-feu; une entente prévoyant la participation du Canada acceptée par toutes les parties; un mécanisme ou processus, accepté par tous, permettant d'en arriver à un règlement durable; le déploiement d'effectifs suffisamment importants pour être à même de s'acquitter de leurs responsabilités et disposant de composantes adéquates; une seule autorité, facilement identifiable, centralisant le commandement; des soutiens financiers et logistiques adéquats; etc.

Encore une fois, dans des zones devenues chaotiques en raison de conflits militaires, il est souvent impossible de remplir ce genre de conditions préalables. D'ailleurs, on peut prétendre que chaque cas est *unique*, de sorte que des conditions abstraites posées préalablement sont à la fois inefficaces et irréalistes. Mais à condition de ne pas être respectées trop rigoureusement, elles peuvent, dans certains cas, donner une porte de sortie au gouvernement si les engagements en question lui semblent impossibles à respecter.

complexe à une dimension purement mécanique, soit un lieu géographique. En même temps, le gouvernement risque de s'aliéner les pays ou régions ainsi exclus en fonction du critère géographique, ainsi que ceux qui les soutiennent au Canada. En fonction de critères purement géopolitiques, par exemple, on pourrait facilement envisager d'exclure le continent africain. Mais un gouvernement canadien capable d'aider à améliorer les conditions au Rwanda pourrait-il vraiment accepter d'appliquer sans exception une telle restriction? Les critères géopolitiques sont peut-être acceptables en théorie, mais souvent ils ne tiennent pas debout dans la pratique.

(b) **Limitation de la liste des demandeurs d'aide** : Nous pourrions également décider que

dorénavant, le Canada n'accèdera qu'aux demandes de l'ONU, et non à celles qui sont transmises directement par l'une ou plusieurs des grandes puissances par exemple, ou encore par une organisation régionale comme l'OTAN, l'OEA ou l'Organisation pour l'Unité africaine (OUA). Encore une fois, cette idée est plus attrayante en théorie qu'en pratique, car l'on peut difficilement refuser d'accéder aux demandes pressantes de grandes puissances et d'organisations avec lesquelles nous entretenons des relations amicales. De toute façon, avec une telle restriction, les cas de ce type seraient rares.

(c) **Limitation du rôle** : Comme nous l'avons

déjà vu, le fait d'élargir le concept du maintien de la paix pour ajouter des fonctions aux activités traditionnelles entraîne des demandes pour des types d'intervention et de manipulation sociale de plus en plus ambitieux. Par contre, cela permet d'apporter une contribution, sans nécessairement déployer des forces armées sur le terrain; cette possibilité est déjà exploitée, puisque le nombre d'agents de la GRC et d'experts en élection détachés dans des régions aux régimes politiques précaires ne cesse de croître. En revanche, nous pourrions aussi rationaliser nos pratiques actuelles du point de vue i) des types de forces armées que

<sup>15</sup> Voir Joseph T. Jockel, *Canada and International Peacekeeping* (Washington : Center for Strategic and International Studies, et Toronto : Institut canadien des études stratégiques, 1994), surtout les pages 37-38 et 65. Jockel qualifie ce concept d'«avant-garde».



internationale qu'un monde moins rigide-  
ment structuré lui a lancées.

En réalité, l'Organisation des Nations Unies n'est que l'oeuvre de ses membres et ses réalisations sont à la mesure des normes établies à partir de la dynamique politique propre aux membres. Ainsi il était futile, voilà trois ans, d'espérer trop, et ce serait tout aussi futile aujourd'hui d'espérer trop peu. Il faut se rendre à l'évidence que l'ONU, en tant qu'institution ou processus ne sera jamais parfaite. Nous devons malgré tout continuer d'essayer, en sachant pertinemment qu'il y aura des échecs fréquents, des réussites plus rares, et un monde un tantinet meilleur que si nous n'avions rien tenté.

D'aucuns diront que nous n'avons pas mis la barre très haute, peut-être, mais nous sommes réalistes. D'ailleurs, les implications de ce que nous avons écrit sur l'ONU ne sont pas forcément incompatibles avec celles qu'on associe à des prémisses plus utopiques. Il n'y a rien dans l'environnement international actuel qui nous amène à conclure que le Canada devrait attacher moins d'importance que par le passé aux activités de l'ONU, ou cesser de s'intéresser aux initiatives de réforme qui aideraient à faire de l'organisation un organe d'exécution vraiment efficace. Selon la conception classique, un véritable système de sécurité collective repose sur un système de participation universel, ou presque, et où tous ses membres acceptent d'avance, et en permanence, de se battre, le cas échéant contre *tout* État, fut-il ami, qui agresse militairement un ou plusieurs États appartenant à la communauté internationale<sup>14</sup>. Ces conditions sont beaucoup trop exigeantes, compte tenu des conditions qui sont le propre de la communauté internationale depuis le début de l'humanité. Mais cela ne signifie pas que nous ne pouvons rien faire, ni que le mieux devienne l'ennemi du bien.

La faiblesse de cette approche, cependant, c'est qu'elle réduit un calcul politique et moral

Cela dit, il faut reconnaître que le Canada se trouve actuellement confronté à une difficulté de taille. Cette difficulté découle non d'échecs, mais de succès, et elle prend la forme d'un accroissement rapide du nombre et du type de demandes de participation à l'étranger aux opérations d'observation, de maintien et d'imposition de la paix sous l'égide de l'ONU, ou d'autres organisations. Le problème, du moins jusqu'à aujourd'hui, n'est pas le manque de volonté, mais plutôt le manque de ressources. L'enthousiasme de la population pourrait rapidement tourner au cynisme, et ensuite à la prudence, si les troupes canadiennes devaient subir des pertes importantes au cours d'une ou de plusieurs opérations internationales. À moins d'abandonner ce que la majorité des Canadiens considèrent comme une contribution positive au bien public international, le gouvernement devra trouver les moyens de réduire ses obligations. Dans certains cas, il faudra refuser de participer, dans d'autres notre contribution devra être de nature purement symbolique.

Identifier les critères qui permettront de procéder à de telles réductions ne sera pas une tâche facile. Même si on y arrive, il faudra les utiliser en tenant compte du besoin de souplesse. Les paragraphes qui suivent présentent plusieurs options :

#### (a) **Limitation du nombre de zones géographiques :**

À ce chapitre, nous pourrions prendre pour principe que les forces de maintien de la paix canadiennes pourraient être déployées dans *certaines* régions du monde, mais pas partout. Pour défendre une telle position, on pourrait soutenir qu'au fur et à mesure que d'autres pays acquièrent une expérience du maintien de la paix, il ne sera plus aussi indispensable que le Canada prenne part à chaque opération.

<sup>14</sup> Inis L. Claude, Jr, doit encore être considéré l'un des experts les plus éclairés sur la théorie de la sécurité collective et des concepts connexes. Voir, par exemple, son livre intitulé *Swords into Plowshares : The Problems and Process of International Organizations*, 3rd ed., rev. (New York : Random House, 1964), surtout le chapitre 12, «Collective Security as an Approach to Peace»; et un autre de ses ouvrages intitulé *Power and International Relations* (New York : Random House, 1962), surtout le chapitre 4, «Collective Security : An Alternative to Balance of Power?» et le chapitre 5, «A Critique of Collective Security».

sont très différentes de la nôtre. Leurs relations entre eux sont d'ailleurs profondément influencées par des différences ethniques, linguistiques et comportementales qui sont aggravées par le souvenir encore vivace des affrontements d'autrefois. Le pluralisme libéral qui sous-tend notre façon de faire de la politique, tant chez nous qu'à l'étranger, donne fréquemment d'excellents résultats, mais pour l'instant, la région du Pacifique Nord ne se prête pas à d'autres initiatives expérimentales en la matière. Étant donné nos intérêts économiques et démographiques dans cette région, nous devrions sans aucun doute chercher à garantir la place du Canada à la table du Pacifique. Encore plus important dans cette région qu'en Europe, il faut se contenter de modestes attentes et éviter de se fixer des objectifs trop ambitieux. La modestie et la crédibilité vont parfois de pair.

## Les Nations Unies, la sécurité collective et le maintien de la paix

Mis à part l'OTAN et le système de défense continental nord-américain, le véhicule traditionnel de la politique de sécurité canadienne dans l'après-guerre a été l'Organisation des Nations Unies. Cela est vrai sur les plans tant diplomatique que militaire et au Canada ce choix a obtenu l'assentiment populaire.

Pour des raisons déjà évoquées, l'espoir que l'ONU devienne une institution de sécurité collective vraiment efficace a brièvement resurgi au début de la présente décennie, alors que les effets paralysants de la guerre froide semblaient se dissiper. Or, dans certains cercles, l'optimisme initial a été remplacé de nouveau par le scepticisme, étant donné que l'organisation s'est montrée incapable de relever rapidement, efficacement et résolument les défis à la sécurité

programmes gouvernementaux (volet 2)<sup>13</sup>. À certains égards, cette initiative a été motivée par des préoccupations semblables à celles d'opérations précédentes du Canada en Europe, même si elle n'a pas été déclenchée par la guerre froide. Les intérêts du Canada en faveur de cette initiative étaient multiples : (a) diversifier le cercle de nos relations externes, par rapport aux États-Unis; (b) garantir pour le Canada un rôle politique et économique important dans la région du Pacifique; (c) favoriser l'élaboration de mécanismes institutionnels de règlement des différends dans une région où persistent de profondes animosités historiques, et (d) contribuer de façon générale à maintenir la stabilité d'une région qui est de plus en plus importante pour l'économie du Canada et dont les ethnies sont à présent bien représentées au sein de sa population. De plus, l'importance économique grandissante de cette région incitait d'autres pays à prendre des initiatives de leur côté, à tel enseigne qu'on estimait que le Canada ne pouvait pas se permettre de rester à l'écart.

Cette initiative s'est révélée utile. Il ne fait aucun doute qu'elle a permis de multiplier le nombre de contacts informels dont peuvent profiter ceux qui ont à cœur de promouvoir les communications entre les pays concernés. Les intérêts des universitaires qui se spécialisent dans les questions intéressant le Pacifique Nord ont d'ailleurs été particulièrement bien servis, et il est probable que les résultats de leurs travaux vont, à long terme, accroître l'intérêt du public. En même temps, les conditions ne sont pas réunies pour la création d'institutions de sécurité multilatérales vraiment efficaces dans la région du Pacifique Nord. De plus, la capacité du Canada d'influencer vraiment l'orientation stratégique de cette région en matière de sécurité est clairement limitée. Non seulement jouissons-nous de peu d'influence, mais les cultures politiques des pays concernés

<sup>13</sup> Pour un premier exposé sur ces initiatives, voir Stewart Henderson, « La sécurité du Canada et de l'Asie pacifique — Dialogue sur la sécurité collective du Pacifique Nord : tendances récentes », Document de la Planification des politiques n° 91/8 (Ottawa : ministère des Affaires extérieures, 1991). On peut se procurer des rapports de conférences, des publications et d'autres informations au sujet du « Dialogue » en s'adressant aux directeurs du Programme de recherche, soit MM. David B. Dewitt et Paul M. Evans, 3<sup>e</sup> étage, York Lanes, Université York, 4700, rue Keele, North York (Ontario) M3J 1P3.



pour qui cet alignement avec Washington sera la preuve que le courage et l'indépendance font défaut à Ottawa.

Une solution possible serait de réclamer, ou d'espérer que les conflits hémisphériques soient réglés par l'entremise de l'ONU, la participation d'autres intervenants permettant d'éviter d'avoir à prendre parti. Il pourrait même s'agir d'une condition de notre participation. Mais cette échappatoire pourrait ne pas être disponible dans un contexte où l'OEA est censée agir à titre d'institution de sécurité régionale, d'autant plus que les Américains ont toujours eu tendance à penser que l'hémisphère en entier est leur chasse gardée.

On peut difficilement tirer des conclusions définitives de tout ceci, si ce n'est, premièrement, que notre participation future au règlement des difficultés politico-sécuritaires dans l'hémisphère est à peu près inévitable; deuxièmement, que nos interventions vont parfois nous forcer à faire des choix particulièrement difficiles, contrairement à notre expérience du règlement des conflits ailleurs dans le monde; et, troisièmement, que cette raison et d'autres, notamment d'ordre économique, justifieraient peut-être la réaffectation prochaine vers l'Amérique latine de certaines ressources diplomatiques et de représentation qui sont actuellement en Europe.

## Le Pacifique Nord :

En dehors de l'Europe et de l'hémisphère occidentale, la politique de sécurité canadienne doit surtout être examinée dans le contexte de l'Organisation des Nations Unies, de la sécurité collective et du maintien de la paix, ces trois éléments étant abordés dans les paragraphes qui suivent. Il convient, toutefois, de s'attarder brièvement au Pacifique Nord, où le Canada a lancé il y a quelques années un « dialogue sur la sécurité coopérative » qui englobait des initiatives à la fois diplomatiques (volet 1) et non gouvernementales, bien qu'inspirées de

**Les autres Amériques :** On peut dire que si nos liens traditionnels avec l'Europe s'affaiblissent, ceux avec l'Amérique latine se renforcent. L'ALÉNA constitue la manifestation la plus évidente de ce phénomène, et selon certaines indications, nos engagements économiques en Amérique latine vont probablement s'intensifier à l'avenir, d'une part, à cause de l'application de l'Accord lui-même, et d'autre part, grâce à d'autres initiatives économiques parallèles mais distinctes, par exemple, les investissements dans l'industrie minière au Chili. Cependant, la situation pourrait évoluer encore plus rapidement en ce sens, si des forces régionalistes en Europe et en Asie continuent d'entraver la pénétration de leurs marchés par des entreprises canadiennes à court de capital. Cet état de choses semble indiquer que la politique de sécurité canadienne devrait accorder la priorité aux questions intéressant les « autres Amériques » et attacher un peu moins d'importance aux problèmes de sécurité affectant certaines régions européennes.

D'ailleurs, jusqu'à un certain point, l'acceptation des obligations accompagnant notre adhésion à l'Organisation des États américains (OEA), et notre participation au règlement d'un certain nombre de problèmes précis qui se sont posés en Amérique centrale et aux Antilles révèlent cette nouvelle orientation. De tels engagements comportent un risque manifeste le même qui nous a fait garder nos distances pendant de longues années par rapport à l'OEA. Nous craignons justement d'être pris entre les États-Unis, d'une part, et l'un ou plusieurs autres pays de l'hémisphère, d'autre part, en cas de divergences d'opinion. Comme il est primordial que nous maintenions des relations amicales avec Washington, et comme ce qui nous intéresse, quand les problèmes de sécurité d'autres régions de l'hémisphère sont en jeu, c'est le règlement du problème plutôt que les conditions du règlement, le gouvernement pourrait se trouver dans une situation où il serait plus ou moins enclin à soutenir la cause américaine, jugeant cette ligne de conduite plus sage, sachant aussi qu'il pourrait décevoir les autres intervenants. Il y a aussi le risque de mécontenter les citoyens canadiens,

comportement à l'étranger que ne le font notre intégration à l'économie continentale, ou la pénétration de notre marché par les mass media américains.

Quoi qu'il en soit, le Canada profite énormément de l'accès aux dispositifs de défense américains qui résulte de notre collaboration en matière de défense continentale. Dans certains cas, les bénéfices sont d'ordre économique, comme par exemple avec l'accord sur le partage de la production de défense. D'autres sont d'ordre technologique et découlent du fait que notre personnel militaire peut connaître le fonctionnement des systèmes d'armes américains. D'autres encore résultent de l'accès automatique aux informations et aux renseignements dont nous bénéficions grâce à notre participation aux réseaux de surveillance américains, qui font appel à une technologie à ce point complexe que nous ne pourrions nous permettre de les maintenir pour répondre à nos propres besoins. Notons, aussi la «pré-alerte» qui nous est donnée par les autorités américaines sur l'évolution de la planification de la défense, qui peut dans certains cas, toucher nos intérêts. Enfin, il y a les possibilités de formation que les accords de défense collective présentent pour l'ensemble des militaires canadiens.

En fait, la liste pourrait être encore plus longue, et non seulement à cause de l'important Accord du NORAD, mais parce que nous sommes visés par une vaste gamme d'arrangements transfrontaliers interdépendants qui font partie intégrante des opérations quotidiennes des forces armées. En somme, l'actuelle répartition des bénéfices est certainement plus favorable au Canada qu'aux États-Unis. De plus, il faut se rappeler que la coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de défense aide à maintenir la réceptivité générale des autorités américaines aux préoccupations diplomatiques canadiennes, réceptivité qui, autrement, irait certainement en diminuant.

Du point de vue du Canada, tous ces avantages, et d'autres encore, sont obtenus à vil prix, et nous ne devrions donc pas nous étonner si, pendant les négociations sur la reconduction de l'Accord du NORAD, les Américains se révèlent moins enthousiastes que nous.

stratégiques. La première concerne notre relation et nos arrangements de défense collective avec les États-Unis. La seconde touche aux questions politico-sécuritaires relatives aux Antilles, à l'Amérique centrale et à l'Amérique du Sud, et à notre degré d'implication dans ces questions.

**Les États-Unis :** Pour ce qui est des États-Unis, il est tentant, à première vue, d'invoquer la fin de la guerre froide pour abroger bon nombre des accords de sécurité bilatéraux actuellement en vigueur, et tout particulièrement le système de commandement et de contrôle du NORAD. Peut-être avons-nous à présent l'occasion de prendre nos distances par rapport aux politiques de sécurité d'une superpuissance dont les attitudes, les perceptions et les intérêts sont souvent fort différents des nôtres. L'intégration de nos systèmes de défense continentale était peut-être nécessaire à l'époque où l'on jugeait que l'Union soviétique constituait une menace pour la sécurité physique de l'Amérique du Nord. Mais est-ce encore nécessaire?

Dans un monde plus simple, la réponse pourrait bien être : non. Bon nombre des responsables américains de la défense, seraient peut-être même d'accord avec cette réponse. Après tout, du point de vue des autorités américaines, notre participation dans les questions de sécurité américaines présente parfois de légers inconvénients. Par exemple, l'insistance incessante que nous mettons à vouloir être consultés en bonne et due forme contribue, dans la perspective américaine, au désordre général d'un environnement déjà surpeuplé d'intervenants. Si l'utilisation de nos atouts géopolitiques n'est plus essentielle à leur sécurité, pourquoi perdraient-ils leur temps avec nous?

Mais du côté canadien de la frontière, les calculs sont plus complexes. Il est vrai que la nécessité, pour les gouvernements canadiens, de respecter les apparences peut leur attirer des ennus, puisque ceci peut suggérer, aux yeux des citoyens, une attitude de soumission vis-à-vis d'une puissance impériale. Or, tout porte à croire que l'indépendance du Canada n'est pas gravement compromise par nos arrangements bilatéraux de défense avec les États-Unis. Ils affectent moins les Canadiens dans leur vie quotidienne ou dans leur



sécurité du théâtre européen n'est plus ni monolithique, ni insurmontable, compte tenu des ressources impressionnantes dont disposent actuellement les puissances européennes reconstituées, renforce l'impression que les Européens sont bien placés pour assurer leur propre défense.

À la lumière de ces changements, les Forces armées canadiennes ont déjà été retirées du sol européen, bien qu'il soit toujours possible de les y redéployer en cas de besoin, selon un engagement toujours en vigueur. Bien que la nature de cet engagement (le genre de forces, etc.) est peut-être loin de faire l'unanimité chez les spécialistes de la défense, l'arrangement lui-même semble raisonnable en général. Un doute subsiste, cependant, au sujet des conditions dans lesquelles Ottawa devrait accorder aux demandes européennes d'assistance. À l'époque de la guerre froide, le gouvernement canadien avait de très bonnes raisons de collaborer sans protester, du moins publiquement, car on craignait que tout signe de division, de doute ou de désarroi constitue un encouragement dangereux pour les responsables de l'Armée rouge. Étant donné le climat plus libre qui règne actuellement, on peut soutenir cependant, que les Européens devraient normalement être en mesure de maintenir l'ordre chez eux. Il s'ensuit que la participation canadienne aux opérations organisées dans les points chauds européens devrait être limitée aux cas où le Canada peut prétendre qu'une présence militaire canadienne active est utile, et même plus utile qu'une présence comparable qui serait assurée par une puissance européenne. Ces cas seront probablement peu fréquents<sup>12</sup>.

## L'hémisphère occidental

Dans l'hémisphère occidental, il y a essentiellement deux grandes questions

Il ne faut pas conclure de ce qui précède que notre participation permanente aux institutions politico-sécuritaires européennes, comme l'OTAN et la CSCE, n'a plus son utilité, bien au contraire. Elle nous garantit une place autour de la table. Elle nous permet d'être informés utilement sur les développements politiques ou autres qui touchent nos intérêts. Elle nous aide à maintenir notre crédibilité diplomatique dans d'autres forums. À l'occasion, elle peut nous inciter à rechercher et à partager des idées constructives que les représentants d'autres pays n'ont jamais envisagées. Et elle peut aussi nous donner l'occasion, en présence d'importantes tierces parties, de nous démarquer des États-Unis.

Mais il faut bien comprendre que ces avantages sont modestes. Ils ne nous permettent pas de contrebalancer la puissance américaine, pas plus qu'ils n'influencent notre bien-être économique de façon dramatique. Et ils ne signifient pas non plus que nous serons une force déterminante dans le règlement d'un conflit européen quelconque. Bref, nous devons continuer d'y prendre part, mais en nous disant bien que nos attentes seront peut-être moins élevées. Si tel est le cas, peut-être devrions-nous songer à affecter moins de ressources militaires ainsi que moins de ressources diplomatiques et de représentation. Une chose est certaine : nous ne devrions pas nous empresser à faire ce que les Européens sont réticents à faire eux-mêmes.

<sup>12</sup> Une autre réalité à laquelle la politique canadienne se trouve confrontée vient renforcer cet argument. La poursuite de l'unité européenne inclut une tentative récente pour faire accepter une politique étrangère commune aux membres de l'Union. À ce chapitre, il n'y a guère eu de progrès jusqu'à présent, et certains restent pessimistes quant à l'issue de cette démarche. Mais les habitudes, et les processus qui accompagnent la consultation européenne interne sur diverses questions de sécurité sont cependant de plus en plus enracinés, ce qui a l'effet de mettre les intervenants non européens, et même d'autres intervenants atlantiques, dans une catégorie distincte. Concrètement, cela signifie que la capacité du Canada d'influencer un processus décisionnel dirigé essentiellement par l'Europe est considérablement affaiblie, comme le prouvent les événements récents dans l'ex-Yougoslavie, et rien ne permet de conclure que nos ressources militaires sont suffisamment substantielles pour permettre au gouvernement de se tirer de ce mauvais pas. Si tel est le cas, pourquoi consacrer des ressources limitées à une entreprise si peu avantageuse pour nous?

persistance de l'incertitude, cependant, nous amène à conclure que le résultat final devrait, dans la mesure du possible, favoriser l'option des forces polyvalentes.

## L'Europe

Cette conclusion ne signifie pas nécessairement que nos priorités et les déploiements de nos troupes à l'étranger devraient rester inchangées par rapport au passé. En effet, l'environnement international est différent, ce qui influe nécessairement sur le calcul des coûts et des bénéfices. Le théâtre européen en est une excellente illustration.

Pour des raisons déjà décrites, l'Europe durant la guerre froide a longtemps été considérée la première ligne de défense. Mais la guerre froide n'est plus et sa disparition a miné le peu de force qui restait au mouvement atlantiste avec lequel les Canadiens d'âge moyen se sont identifiés pendant les années 1940 et 1950. La mondialisation de l'économie internationale a d'ailleurs donné un coup de pouce à cette érosion progressive. De plus, la montée en puissance du Japon, de la Chine, des « tigres » de l'Asie ainsi que de certains pays d'Amérique latine nous a rendus moins eurocentriques que nous l'étions jadis du point de vue de nos préoccupations économiques. De même, les démarches formelles et simultanées d'intégration économique mises en branle en Europe et en Amérique du Nord, ont accéléré l'abandon de la conception traditionnelle d'une communauté atlantique solide qui défend une civilisation politique et économique commune contre une menace étrangère. Comme nous l'avons déjà noté, les métaphores comme celles des « piliers doubles » — ou des « halèteres » illustrent des intérêts complémentaires, mais non communs. Les déclarations transatlantiques de 1990 sont des manifestations d'une sorte de bilatéralisme des régions, et non d'une véritable communauté multilatérale. La composition changeante de la mosaïque canadienne, l'affaiblissement des liens éducatifs et culturels traditionnels avec l'Europe et l'effacement progressif des souvenirs de la Seconde Guerre mondiale sont autant de facteurs qui favorisent ce déclin. Et enfin, le sentiment que la menace à la

effectivement amené une amélioration durable du climat des affaires internationales comme certains cas et, par conséquent, notre monde reste violent et imprévisible. Vu cette réalité, il nous faut absolument être prêts à agir. Nous devons également nous constituer un stock de munitions de différents calibres.

(b) L'argument qui suit s'appuie sur des considérations politiques et diplomatiques et sur les exigences d'une défense indirecte. Si nous ne gardons pas suffisamment de souplesse afin de participer aux opérations militaires collectives à l'étranger, ce n'est pas le droit de parole que nous allons perdre, mais plutôt la certitude d'être pris au sérieux quand nous parlons. Ceux qui préconisent l'option des forces du maintien de la paix répliqueront peut-être que ce type de force est plus attrayant et plus utile à ceux qui voudraient y faire appel que des forces polyvalentes reposant sur des capacités limitées. Mais dans les milieux politiques, quand les choses se gâtent et que les enjeux sont plus importants, on a surtout tendance à écouter les diplomates qui représentent les gros bataillons.

(c) Un troisième argument fréquemment avancé par des professionnels militaires responsables, découlent des deux premiers. Une fois que nos effectifs sont réduits et que nos officiers et spécialistes techniques sont « déqualifiés », fait-on valoir, il peut être très difficile de revenir à la situation antérieure, surtout à une époque où la guerre repose souvent sur la technologie de pointe. Il reste que sur la scène internationale, le cours des événements est incertain pour le mois prochain, obscur pour l'année qui vient et insondable pour les dix prochaines années. Que ferons-nous en 2004 si nous sommes confrontés à un problème grave à l'étranger et n'avons à engager que des gardiens de la paix?

Pour récapituler, il existe une gamme de capacités polyvalentes, tout comme il existe un grand nombre de capacités qu'on associe au maintien de la paix. Quant à savoir quels éléments spécifiques de la capacité militaire sont les plus adéquats, et dans quelles proportions, ainsi que par rapport à la combinaison de capacités que le Canada peut raisonnablement se permettre, une étude plus spécialisée pourra y répondre. La



qu'aujourd'hui. S'il faut absolument de gros bataillons, pourquoi ne pas leur confier cette responsabilité?

(c) Étant donné que, dans un avenir prévisible, des guerres sont plus susceptibles d'éclater dans des régions situées très loin de l'Amérique du Nord, il pourrait ne pas être dans l'intérêt du Canada de maintenir des effectifs importants pouvant être déployés à l'étranger en cas de guerre, ne serait-ce que parce que nous risquons d'être engagés inutilement dans les conflits qui ne nous concernent pas. Par conséquent, les intérêts du Canada seraient peut-être mieux servis au plan de la sécurité si nous ne maintenions qu'une capacité militaire modeste. Non seulement serions-nous plus à même d'apporter une contribution à l'ordre mondial qui correspond à nos talents, mais nous garderions nos distances par rapport aux points chauds les plus problématiques. Dans une certaine mesure, les États faibles, s'ils disposent d'un avantage géopolitique, sont parfois les plus sûrs. Personne ne s'attend à ce qu'ils participent au combat.

(d) Le processus de transformation de la culture politique internationale, qui trouve son enracinement dans la valeur attribuée à la puissance militaire, doit commencer quelque part. C'est peut-être à nous, et à d'autres pays de stature et d'idéologie semblables, de le mettre en branle. Après tout il est peu probable que d'autres le fassent.

(e) L'option de la spécialisation coûte moins cher et ce, dans la plupart des formes qu'elle prendrait. Cette considération revêt une importance particulière dans un contexte de ressources publiques limitées.

Ces arguments sont importants. Mais l'analyse faite dans la présente étude donne plus de poids à ceux avancés en faveur de l'option des **forces polyvalentes**. Les arguments les plus évidents sont :

(a) L'anarchie et la violence continuent, de toute évidence, de caractériser la vie politique internationale, et par conséquent, il nous incombe d'être prudents. Bien sûr, les responsables militaires doivent en tout temps faire preuve de prudence, mais cette prudence pourrait s'exprimer avec plus de tempérance, si la fin de la guerre froide avait

continuer de maintenir des forces armées polyvalentes même si ces forces ne constituent, au mieux qu'un noyau expansible? Ou devrait-il se concentrer plutôt sur la constitution d'effectifs limités, équipés d'armes légères, capables d'être rapidement déployés à l'étranger et spécialement entraînés pour remplir des tâches de maintien de la paix et d'autres fonctions connexes?

Il ne s'agit pas simplement de choisir l'une des options à l'exclusion de l'autre. Des forces polyvalentes peuvent être plus ou moins générales; elles peuvent aussi être plus ou moins substantielles. Et la gamme de fonctions actuellement envisagées dans le cadre de l'élargissement du concept du maintien de la paix est à ce point étendue que l'on parle, par exemple, de détachement à l'étranger d'agents d'élection ou de travailleurs sociaux, aussi bien que de l'engagement de bâtiments de guerre et d'avions de combat. Il reste que poser le problème en termes dichotomiques peut être utile, ne serait-ce que pour mettre en relief les questions les plus fondamentales. Qu'est-ce qui milite en faveur de l'**option de la spécialisation**? Et qu'est-ce qui milite en faveur de l'**option de la polyvalence**?

(a) La contribution du Canada à la sécurité internationale, dont dépend sa propre sécurité, sera plus importante s'il se concentre sur ce qu'il fait de mieux et sur ce pourquoi il a des lettres de créance politique quasi uniques. De nombreux chemins mènent à la sécurité. Fournir des forces de maintien de la paix ne constitue qu'un chemin parmi d'autres. Les Américains, par exemple s'acquittent mal de ce genre de responsabilités. Dans le cas du Canada, c'est l'inverse. D'ailleurs, tout le monde sait que nous nous débrouillons très bien dans ce domaine. Puisque les ressources sont limitées, pourquoi ne pas se spécialiser dans un domaine qui est notre spécialité?

(b) Cet argument est d'autant plus convaincant que d'autres États, dont les intérêts en matière de sécurité sont semblables aux nôtres, sont capables à présent de mobiliser des bataillons importants; c'est un phénomène qui était moins évident dans les années qui ont suivi immédiatement la Seconde Guerre mondiale

complexe, et plus nuancé qu'on ne le pense. Ceux qui élaborent la politique gouvernementale ont intérêt à ne pas perdre de vue cette réalité. Ces quatre exigences constituent le point de départ de ce qui suit :

### La politique de défense canadienne — un choix fondamental

L'une des thèses de ce document est que la politique de sécurité ne devrait pas être définie en termes trop généraux, puisque cela obscurcit les nuances qui sont justement essentielles pour en arriver à des décisions judicieuses. Par contre, l'objet du présent document n'est pas de s'attarder aux tenants et aboutissants de la politique de défense, dans le sens le plus étroit du terme «défense». Ces questions sont certes importantes,<sup>11</sup> mais elles seront abordées ailleurs par d'autres. Il est vrai que les décisions sur les systèmes d'armes dont nous dotons peuvent grandement influencer le rôle que nous jouons sur la scène internationale; et étant donné les contraintes au niveau de la conception et de la livraison qui caractérisent le système d'approvisionnement militaire, il est inévitable que les décisions d'orientation soient parfois, et peut-être même régulièrement, subordonnées à celles qui touchent le choix du matériel. Mais ce n'est pas là que les décisions sur les questions essentielles devraient commencer.

Dans ce contexte, il serait utile de faire quelques brèves observations au sujet des questions fondamentales qui confrontent les décideurs militaires canadiens, dans leur volonté de maximiser la contribution de nos forces de défense à la sécurité canadienne, dans un monde en pleine évolution. Plus précisément, le Canada devrait-il

tout faire. Puisque ses ressources sont à ce point limitées, et que la demande de services de sécurité demeure si forte, il est bien obligé de faire des choix. Mais s'il veut éviter de donner l'impression de faire des caprices, il lui faut arrêter ses choix en fonction d'un certain ordre de priorités. Par contre, si ces priorités sont définies de façon trop précises, elles risquent justement d'imposer la même rigidité que les première et deuxième exigences devaient permettre d'éviter. Ainsi, le gouvernement pourrait finir par s'aliéner non seulement les gouvernements étrangers et les régions jugées non prioritaires par le Canada, mais aussi certains éléments de la population canadienne liés à ces États ou régions par intérêt ou par affection.

(d) Enfin, toute décision en matière de sécurité doit être prise en partant du principe que, souvent, la politique dans ce domaine sert la cause de la sécurité par des moyens très indirects. Assurer la crédibilité de notre diplomatie et soutenir un environnement amical qui favorise les relations diplomatiques constituent deux de ces moyens. Au sein de la communauté internationale, nos intérêts sont étroitement interdépendants, et dans cet environnement complexe, il faut se méfier de simples notions de cause à effet. Être bien vu à Washington, par exemple, constitue un atout pour la sécurité du Canada<sup>10</sup>. Pour continuer de l'être, nous devons parfois prendre des engagements en matière de sécurité, assez modestes malgré tout, auxquels nous préférons nous soustraire. Certains estiment cela indigne. Mais il s'agit là, pour le Canada, d'une réalité de la vie internationale, et ordinairement le prix à payer n'est pas très élevé. Chercher à contrer l'influence américaine ou à modifier l'exercice du pouvoir américain crée parfois un fardeau semblable. Bref, le processus par lequel notre politique de sécurité rehausse notre sécurité est souvent plus subtil, plus

<sup>10</sup> L'une des présentations les plus claires et argumentées est donnée dans Peyton V. Lyon, *The Policy Question: A Critical Appraisal of Canada's Role in World Affairs* (Toronto : McClelland & Stewart, 1963). L'ouvrage en question a été rédigé en partie pour répondre à James M. Minifie, *op. cit.*

<sup>11</sup> Notons, par exemple, celles qui portent sur l'acquisition de matériel, la rationalisation des bases militaires, le rapport d'effectifs permanents aux réservistes, l'ordre relatif de la protection de notre souveraineté et du maintien de la paix dans notre liste de priorités imaginaires ou officielles, la structure organisationnelle de nos systèmes de commandement, la relation entre les autorités civiles et militaires au sein du ministère de la Défense nationale, etc.



nous sont connues, leur impact devient incertain lorsque les nombreuses sources de difficultés politiques internationales les plus chaotiques sont prises en compte. Depuis la fin de la guerre froide, les possibilités de conflit se sont multipliées, plutôt que l'inverse, et avec elles, les risques d'escalade.

Il en découle qu'aucune évaluation stratégique ne peut être considérée définitive ou permanente. La pertinence de ces évaluations est nécessairement temporaire. Il serait donc prématuré, et très risqué, de songer à se constituer un créneau de spécialisation étroit au plan de la sécurité. On peut plus facilement assurer sa sécurité quand on a plusieurs options.

(b) La deuxième exigence découle de la première : le gouvernement doit maximiser sa souplesse, là où c'est possible. L'une des réalités de l'art du gouvernement est l'inévitabilité de l'éclectisme. Cela est vrai pour tous les États, et surtout ceux qui ne possèdent que des capacités limitées, et ont donc intérêt à maintenir un environnement international stable. Ces États ne peuvent raisonnablement chercher à façonner le monde à leur image, sauf peut-être à la périphérie, ou à transformer le système international à leur goût. Ainsi les plus sages d'entre eux se contenteront, jusqu'à un certain point, de réagir. Chose certaine, ils comprennent plus facilement les avantages du pragmatisme, à condition de ne pas en abuser, et l'utilité d'être capable de réagir sur le tas à des situations imprévues.

Il ne faut pas conclure de ce qui précède que la politique étrangère d'une puissance moyenne ne doit pas s'encroûter de principes. Par contre, le dogmatisme est à éviter, et les professionnels de la politique étrangère doivent se protéger des tâches et impraticables contraintes découlant de doctrines excessivement rigides et appliquées machinalement. Comme la diplomatie elle-même, une politique étrangère efficace requiert une marge de manœuvre suffisante.

(c) La troisième exigence est, jusqu'à un certain point, en contradiction avec les deux premières. Y répondre constitue, en conséquence, un défi à la fois complexe et subtil. Il faut cependant des critères qui permettront au gouvernement de réduire, en termes budgétaires, ses engagements et ses obligations en matière de sécurité. Il ne peut

renforcer la motivation de ceux qui préconisent un rôle important pour le Canada aux Nations Unies et dans toutes ses activités. Elle renforce aussi le désir des vieux routiers de ces questions de perpétuer les vieux réseaux. Mais il est possible que les mécanismes d'autrefois ne fonctionnent plus aussi bien. Il serait peut-être temps de réexaminer leur utilité.

## La politique canadienne : conséquences et exigences générales

L'analyse précédente, même appréciée sous l'angle de l'imprévisibilité des affaires internationales, suggère un certain nombre d'exigences générales qui orienteront l'action du gouvernement à mesure qu'il cherche à réagir aux conditions précises de notre monde en évolution. Les calculs politiques internes mis à part, quatre exigences semblent particulièrement importantes :

(a) D'abord, la nécessité d'être prêts à agir. Les conflits internationaux sont des phénomènes perpétuels, et rien ne permet de croire que leur nombre va diminuer dans un avenir prévisible. De plus, le lieu, la nature et l'ampleur des éruptions de violence, ne peuvent être prédits longtemps à l'avance et leur signification, même pour les spectateurs, ne peut être facilement déterminée avant qu'elles se produisent. S'il existe une certitude dans le domaine de la politique internationale, c'est que toute configuration de situations est passagère. Il ne faut donc jamais miser sur la durabilité d'une situation. Rares sont ceux qui affirmeraient aujourd'hui que nous allons bientôt connaître un nouvel ordre mondial sécuritaire qui, d'après ce que proclamaient de nombreux observateurs il y a deux ou trois ans seulement, devait nécessairement succéder à la guerre froide. Et rares sont ceux qui auraient prédit en 1987 qu'il n'y aurait plus du tout de guerre froide en 1992.

Il est vrai que certains des facteurs qui affectent le cours des affaires internationales peuvent changer irréversiblement, et parfois ces changements sont compris en partie. Il n'est pas possible, par exemple, d'arrêter le progrès de la technologie. Mais, même lorsque des tendances

Ce cheminement, défini en fonction de ces diverses forces, nous met devant un paradoxe intéressant : le fardeau de la sécurité se trouve substantiellement alourdi au moment même où l'intégrité du territoire canadien est moins menacé, au sens traditionnel, qu'à tout autre époque depuis le début du siècle.

D'ailleurs, en essayant de trouver réponse à cet état de choses, le gouvernement du Canada fait face à au moins une contrainte majeure. Il n'a plus d'argent, c'est-à-dire qu'il n'a plus l'accord des citoyens payeurs de taxes pour affecter des sommes toujours plus importantes à des entreprises publiques. Il peut évidemment y avoir un désaccord tout à fait légitime au sujet de la gravité de ce problème. Mais, à toute fin pratique, le gouvernement du Canada ne peut plus augmenter encore sa dette publique. Donc, l'orientation de sa future politique de sécurité ne peut augmenter les dépenses de l'État.

Un dernier facteur mérite qu'on s'y attarde brièvement. La fin de la guerre froide non seulement nous a privés, pour le meilleur ou pour le pire, du cadre à l'intérieur duquel l'on déterminait jadis les paramètres de notre politique de sécurité, mais a diminué notre importance vis-à-vis nos partenaires internationaux, et notamment les Européens. La cause atlantiste était liée à la menace soviétique. Cette menace disparue, et compte tenu de la préoccupation grandissante des Européens vis-à-vis leurs propres projets, tout que la capacité du Canada d'exploiter les réseaux multilatéraux transatlantiques pour accroître son influence diplomatique et contrebalancer la présence dominante des États-Unis se trouve à présent grandement affaiblie. On parle davantage aujourd'hui de deux piliers ou de deux points d'appui de la sécurité transatlantique plutôt que de vision atlantique unique. Résultat, dans le domaine des affaires politico-sécuritaires, le Canada fait à présent l'objet de pressions de toutes parts, semblables aux forces qui se sont manifestées dans la sphère économique relativement à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Autrement dit, nous risquons de devenir ce que les architectes de la politique de sécurité de l'après-guerre craignaient le plus c'est-à-dire une puissance continentale qui, à la face du monde, est à la remorque des États-Unis. Cette crainte vient

Mais la conséquence pratique de cette attitude est contraire aux pratiques traditionnelles et actuelles associées à la conduite des affaires d'État, et peut-être même au principe du contrat social. En effet, de telles situations encouragent le gouvernement à intervenir, parfois sur une grande échelle, même lorsque les intérêts géopolitiques du Canada ne sont pas directement en jeu. Aussi, pour prendre un exemple hypothétique, Ottawa ne peut affirmer que ses responsabilités l'obligent à faire des investissements importants dans des opérations de défense et de maintien de la paix en Europe occidentale ou en Amérique centrale, mais que le Canada n'interviendra pas au Moyen-Orient ou en Asie du Sud.

Comme nous l'avons déjà vu, cette incitation à l'activisme est parfois renforcée par un optimisme souvent exagéré quant au succès anticipé d'une intervention limitée dans le court terme. Le genre de comportement illustré par les champs de morts et montré tous les soirs au journal télévisé dénote un irrationalisme barbare. L'on a tendance à conclure, à tort, que le rétablissement de l'ordre, suivi d'une injection d'aide économique et d'un cours sur la démocratie, auront pour effet de ramener les populations en guerre à la raison. Il serait sans doute plus juste de conclure qu'une combinaison, cyniquement exploitée, d'antécédents historiques malheureux et de circonstances défavorables est à l'origine de ces conflits. Pour connaître un succès même modeste, des solutions imposées de l'extérieur nécessiteront le plus souvent une intervention massive dans bon nombre des domaines d'activité qui caractérisent un gouvernement moderne et pendant des périodes correspondant à une génération ou plus. Or, cela soulève toute une série de questions sur la légitimité de ce genre d'opérations — opérations qui, à une autre époque, auraient été qualifiées d'«impérialistes» et défendues en fonction de principes que nous n'acceptons plus. Malgré ces dilemmes encore irrésolus, cependant, cette vue optimiste appuyée sur le concept de la paix par le progrès, est très répandue et profondément enracinée, et elle contribue grandement à forcer le gouvernement à intervenir dans presque tous les cas. L'isolationnisme n'est pas une option viable au plan politique.



à la tendance du système international à créer des allégeances ou des inimitiés entre des pays séparés par d'importants obstacles géographiques, le Canada et les États-Unis se sont laissés prendre dans des conflits cataclysmiques, d'abord en Europe, et ensuite en Asie. Rien ne permet de croire qu'une stratégie d'isolationnisme serait aujourd'hui plus sûre qu'elle ne l'a été pendant les années 20 et 30. Tout porte à croire, au contraire, qu'elle le serait encore moins dans les conditions actuelles.

Quoi qu'il en soit, le Canada est maintenant fermement engagé en faveur de réformes touchant l'évolution de la communauté internationale. Cela pourrait changer, mais tout semble indiquer le contraire. Entre temps, nombreux sont les Canadiens et les étrangers qui ont des attentes élevées envers le gouvernement canadien pour qu'il continue de jouer un rôle actif et interventionniste dans les affaires politico-sécuritaires.

Chez les Canadiens, cette attente est amplifiée par l'accélération des communications de masse. Il s'agit de «l'effet CNN» même si CNN n'est qu'une chaîne de télévision parmi d'autres, et que le phénomène lui-même, qui a des précédents historiques, puisqu'il rappelle le journalisme incendiaire au XIX<sup>e</sup> siècle remonte au moins à la guerre du Viêt-Nam. Il suffit d'appuyer sur un bouton pour assister en spectateurs, dans nos salons, aux souffrances les plus atroces. La réaction des citoyens bien intentionnés est d'insister pour que le gouvernement réagisse immédiatement pour mettre un terme aux tueries dont les caméras nous ont fait témoins, et pour rétablir la paix. Ces réactions traduisent l'admirable compassion de la population et expriment la civilité ordonnée de la société dans laquelle nous vivons.

d'holocauste nucléaire, ou du moins, c'est ce que la majorité d'entre nous veut bien croire. Ne devrions-nous pas nous réjouir?

Le problème, bien entendu, c'est que la fin de la guerre froide n'a pas amené la fin de la guerre proprement dite. Comme nous l'avons déjà vu, cette bête sinistre est toujours là, et malgré l'immense puissance de la technologie des communications précurseur, dit-on, du village planétaire moderne, sa férocité n'a en rien faibli. Elle se manifeste, d'ailleurs, dans des régions moins prévisibles qu'avant et dans des circonstances plus changeantes. Pendant la guerre froide, la plupart des conflits militaires étaient considérés, à tort ou à raison, comme des scènes différentes d'une même pièce de théâtre, c'est-à-dire, écrits autour d'un même thème et joués selon les mêmes règles. Mais à l'heure actuelle, chaque guerre semble avoir son propre scénario.

Comme ces nouvelles éruptions de violence sont très localisées géographiquement et très éloignées du Canada, afficher une position de désintéressement béni mais bienveillant pourrait, à première vue, sembler adéquat. Il s'agirait d'un retour à la prémisse isolationniste de la politique canadienne de l'entre-deux-guerres, alors qu'il était acceptable au plan politique, et crédible d'un point de vue stratégique, de concevoir le Canada comme une «maison à l'épreuve du feu, située loin de matériaux inflammables».

Or, plusieurs facteurs nous empêchent d'adopter cette stratégie simpliste et peu coûteuse. Le premier découle de l'échec de l'isolationnisme. Pour des raisons fort complexes, liées en partie à l'évolution de la technologie des systèmes de lancement d'engins, mais davantage

<sup>9</sup> Cette phrase fameuse est tirée d'un discours prononcé par le sénateur Raoul Dandurand devant la Société des Nations en 1924. La politique de sécurité canadienne de l'entre-deux-guerres a fait l'objet d'une discussion fort intéressante dans James Eayrs, *In Defence of Canada: From the Great War to the Great Depression* (Toronto: University of Toronto Press, 1964) et dans *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament* (Toronto: University of Toronto Press, 1965). Voir aussi Richard Veatch, *Canada and the League of Nations* (Toronto: University of Toronto Press, 1975), et C.P. Steacey, *Canada and the Age of Conflict*, Vol. 2 : 1921-1948 (Toronto: University of Toronto Press, 1985), surtout les chapitres 1 à 6. L'interprétation de Eayrs est présentée de façon plus concise dans son essai intitulé 'A Low Dishonest Decade' : *Aspects of Canadian External Policy, 1931-1939*, que l'on retrouve dans l'ouvrage de Hugh L. Keenleyside, et al., *The Growth of Canadian Policies in External Affairs* (Durham, N.C. : Duke University Press, 1960).

ou moins. Jusqu'à un certain point, nous aurions pu aussi faire les choses différemment. Mais la performance du Canada semble quand même assez bonne, si on la juge selon les critères impartiaux d'observateurs raisonnables. Aucun désastre de la sécurité internationale ne pouvait être attribué au Canada, et le gouvernement pouvait même se vanter de certains succès, bien que cette attitude de plus en plus courante chez les Canadiens qui jadis s'abstenaient de manifester leur vanité de façon aussi flagrante, représente une tendance alarmante, peut-être même contre-productive à l'étranger.

Mais la question se pose : vivons-nous à présent dans un monde différent, et dans l'affirmative, devons-nous modifier notre position en matière de sécurité?

La réponse à la première partie de cette question est un oui sans réserve. En se rappelant que la présente analyse concerne surtout la question de «sécurité», et laissant de côté les nouvelles menaces environnementales et autres pour la civilisation humaine déjà mentionnées, un certain nombre de faits nouveaux attirent l'attention des décideurs canadiens.

Le plus évident de ces faits nouveaux est la fin de la guerre froide. Il s'agit maintenant d'un cliché que certains observateurs contestent d'ailleurs, en soutenant que la menace russe pourrait encore renaitre de ses cendres. L'avvenir nous prouvera peut-être que le nationalisme militant constitue en effet, pour les masses, un dérivatif aux graves difficultés entraînées par la désintégration de l'économie soviétique. Mais on convient généralement que la disparition des animosités bipolaires a éliminé la menace militaire directe contre l'intégrité du territoire canadien, si tant fut que cette menace ait réellement existé. Ceci a eu pour effet de modifier progressivement les points de repère grâce auxquels les responsables canadiens de la politique étrangère et de la politique de défense déterminaient leurs priorités, ciblaient leurs efforts et effectuaient des économies. Une politique de défense déjà «à la carte» l'est encore davantage que jamais. Nous sommes réellement libres de nos choix.

Normalement, il devrait s'agir là d'une bonne nouvelle. L'Amérique du Nord n'est plus menacée

Mais fréquemment, on croyait qu'une opération particulière créerait peut-être un précédent, renforçant ainsi l'ONU elle-même et favorisant en même temps l'émergence d'un système international plus ordonné. Dans certains cas, notamment dans les domaines fonctionnels de coopération internationale qui relevaient des agences spécialisées, les initiatives prises par le gouvernement canadien avaient en fait pour objet de servir les intérêts immédiats, et parfois égoïstement économiques du Canada. Et l'on conservait toujours l'espoir, parfois conscient, mais souvent inconscient, que notre participation constructive aux efforts internationaux contribuerait à accroître notre influence et notre crédibilité sur la scène mondiale. Les fils de la toile diplomatique sont invisibles : être pris au sérieux à l'ONU peut conduire à être pris plus au sérieux ailleurs.

La plus visible de ces diverses initiatives de l'ONU s'est révélée fort populaire auprès des milieux canadiens s'intéressant aux questions internationales. Cela tient en partie au fait que certaines de nos initiatives se sont démarquées des autres, comme c'est évidemment le cas des opérations de maintien de la paix. La raison en est aussi que leur caractère internationaliste tant vanté leur a donné un cachet moraliste. Il faut dire, cependant, que cette prétention au moralisme a été lamentablement exagérée. Elle est basée, entre autres, sur une fausse conception de la politique canadienne qui repose en réalité sur une compréhension claire des rapports de force internationaux et sur la préférence du Canada, en tant qu'État favorisant le *statu quo*, pour un environnement international stable. Les Canadiens ne sont pas plus vertueux que d'autres en politique étrangère. En termes géopolitiques, toutefois, ils ont plus de chance, et c'est cette chance, plutôt que leur caractère, qui leur permet d'associer si facilement la poursuite de leurs intérêts nationaux à la recherche du bien commun international.

## Évolution récente des questions de sécurité internationale

On peut débattre si toutes ces stratégies et toutes ces actions ont bien servi le Canada pendant la guerre froide. Nous aurions pu faire davantage,



marginalisation du Canada se faisait plus évidente. Des réductions d'efforts successives ont suivi vers la fin des années 60 et le début des années 70. Des tentatives ultérieures pour renverser cette tendance ont connu un certain succès, mais elles furent limitées en fin de compte par les contraintes budgétaires.

En ce qui concerne l'ONU, la politique canadienne a reflété un intérêt constant pour le renforcement des institutions multilatérales<sup>7</sup>. Le Canada a choisi cette orientation parce qu'il croyait sincèrement que l'ONU pouvait contribuer à l'ordre international et qu'il était convaincu que les puissances moyennes peuvent exercer une plus grande influence dans un contexte multilatéral. Après tout, les règles de procédure de ces institutions multilatérales ont parfois le résultat d'atténuer les effets des disparités de pouvoir, et la politique qui s'y joue est de nature à faciliter la formation de coalitions diplomatiques utiles. Donc, même si le Canada a vite compris que l'ONU ne deviendrait jamais une institution de sécurité collective vraiment efficace comme il l'espérait au départ, il a saisi avec empressement les occasions qui se présentaient pour soutenir l'organisation et toutes ses actions. Il a ainsi joué un rôle important dans la diplomatie multilatérale de règlement des conflits. Il a contribué activement à la tenue des procès militaires et politiques qui ont suivi la guerre de Corée<sup>8</sup>. Il a participé à toutes les opérations de maintien de la paix organisées sous l'égide des Nations Unies, et certaines autres aussi. Et il a su se tailler une place importante, on pourrait même dire de premier plan, au sein de l'appareil complexe des institutions spécialisées de l'organisation.

Il convient de souligner que ces diverses activités avaient plusieurs buts. Dans certains cas, elles devaient surtout permettre de contenir un conflit local afin de favoriser une paix plus large.

<sup>7</sup> Pour une excellente vue d'ensemble, voir Tom Keating, *op. cit.*

<sup>8</sup> Le récit militaire officiel est celui de Herbert Fairlie Wood, *Strange Battleground : Official History of the Canadian Army in Korea* (Ottawa : Queen's Printer, 1965). La contribution de la Marine canadienne est décrite dans l'ouvrage de Thor Thorgrimmsson et E.C. Russell, *Canadian Naval Operations in Korean Waters, 1950-1955* (Ottawa : Queen's Printer, 1965). La dimension diplomatique est traitée dans divers ouvrages, voir, par exemple, John W. Holmes, *op. cit.*, vol. 2, ch. 7; Lester B. Pearson, *op. cit.*, vol. 2, surtout les chapitres 7 et 8, et les annexes 1 et 2; et Denis Stairs *The Diplomacy of Constraint : Canada, the Korean War and the United States* (Toronto : University of Toronto Press, 1974).

négociations et l'influence diplomatique que cela suppose; l'accès à l'information; des possibilités de formation pour les forces armées; des marchés étrangers pour les fournitures militaires canadiennes; une réputation de fiabilité amicale auprès des membres du Congrès américain etc.) étaient soit intangibles, soit difficiles à mesurer, il pouvait y avoir des points de désaccord. Mais un consensus fondamental s'est maintenu pendant très longtemps sur la problématique de la guerre froide : elle constituait certes un phénomène politique dangereux, mais elle fournissait néanmoins un cadre pour la prise de décisions en matière de défense et l'établissement de priorités en matière de sécurité.

Bien sûr, les problèmes de sécurité prioritaires à l'époque ne concernaient pas nécessairement l'Europe. Certains intéressaient l'Amérique du Nord, d'autres touchaient à nos obligations envers les Nations Unies. Ainsi, sur le continent nord-américain, certains de nos avantages, et notamment notre espace aérien, furent considérés à certaines périodes comme essentiels à la sécurité américaine. L'avènement et le déclin de ces périodes correspondaient à l'évolution de la technologie des armements; les plus intenses furent celles où les bombardiers soviétiques constituaient l'essentiel des vecteurs des charges nucléaires. C'est uniquement dans ce contexte-là que la coopération du Canada s'est avérée vraiment indispensable pour assurer le succès du dispositif global de la sécurité, au sens traditionnel du mot. Dans d'autres contextes, le rôle du Canada pouvait être considéré par les autres comme modérément important, mais somme toute subordonné. Toutefois, à mesure que les puissances européennes se reconstruisaient et se réarmaient, et que l'armement devenait de plus en plus perfectionné et coûteux, l'impression de

permettre de « nous défendre contre l'aide d'autrui »<sup>4</sup>.

Dans ces conditions, le Canada pouvait se détecter d'avoir le luxe d'une politique de défense facultative. Nous pouvions nous permettre de faire peu, ou beaucoup, car nous savions pertinemment que, sur le plan purement militaire, la possibilité de nous faire défendre par d'autres s'offrait toujours à nous. C'est justement en raison de cette réalité sous-jacente que nos dépenses militaires ont fait l'objet de critiques aussi fréquentes que sans réponse au cours des dernières décennies de la guerre froide, car il était impossible de savoir avec certitude quel niveau d'effort était suffisant ou approprié<sup>5</sup>.

Dans la pratique, on réglait généralement ce problème en affirmant l'existence d'intérêts politiques et diplomatiques à l'étranger et le principe du partage des responsabilités. Pour être plus précis, l'intérêt stratégique du gouvernement canadien pour le maintien de relations amicales avec un grand nombre de pays partageant les mêmes idées, tant en Amérique du Nord qu'en Europe, et son intérêt tactique pour le multilatéralisme comme moyen de poursuivre ses objectifs internationaux l'ont amené à mettre l'accent, dès le départ, sur l'institutionnalisation de la communauté de l'Atlantique Nord, afin de mieux assurer la sécurité de l'Occident contre l'Union soviétique et ses alliés. Avec cet objectif précis, le

Ayant ainsi contribué à fonder le club «atlantiste», le gouvernement canadien a dû payer sa quote-part. Au départ, ce n'était pas grand-chose, car on présuait que l'Armée rouge pourrait être tenue en respect par des bombes atomiques. Cette quote-part a augmenté, cependant, avec le déclenchement de la guerre de Corée. L'ampleur de l'augmentation a été déterminée en consultation avec nos alliés de la guerre froide, et en fonction de l'opinion du gouvernement fédéral quant à la contribution requise pour garantir la crédibilité de notre diplomatie, et assurer notre présence à Washington et dans les capitales européennes. Puisqu'il s'agissait d'une question de jugement, et puisque les contreparties (un siège à la table des

<sup>4</sup> Voir «Canadian Security and 'Defence Against help', dans *International Perspectives* (mai/juin 1983), p. 3-7. Des considérations plus générales sur l'argument en question sont parues sous le titre, «Defence Against Help — a Strategy for Small States?», dans *Survival*, n° 5 (1974), p. 228-231.

<sup>5</sup> On trouve l'une des premières critiques exhaustives dans James M. Minifie, *Peacemaker or Powder-Monkey: Canada's Role in a Revolutionary World* (Toronto : McClelland & Stewart, 1960). Le ton de critiques subséquentes fait l'objet d'une discussion dans un recueil d'essais de Stephen Clarkson (rédacteur) intitulé *An Independent Foreign Policy for Canada?* (Toronto : McClelland & Stewart, 1968). Voir surtout le résumé comparatif des arguments du rédacteur, aux pages 253 à 269.

<sup>6</sup> Parmi les récits des participants, citons celui de Lester B. Pearson, *Mike : The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson : Volume 2, 1948-1957* (Toronto : University of Toronto Press, 1973), surtout le chapitre 3 (Atlantic Visio); de Escott Reid, *Time of Fear and Hope : The Making of the North Atlantic Treaty, 1947-1949* (Toronto : McClelland & Stewart, 1977); et de John W. Holmes, *The Shaping of Peace : Canada and the search for world order, 1943-1957*, vol. 2 (Toronto : University of Toronto Press, 1982). Pour une analyse d'universitaire, voir James Eayrs, *In Defence of Canada : Growing Up Allied* (Toronto : University of Toronto Press, 1980). On trouve une analyse générale de la participation canadienne au début de la guerre froide dans l'ouvrage de Denis Smith, *Diplomacy of Fear : Canada and the Cold War, 1941-1948* (Toronto : University of Toronto Press, 1988).



importance relative par rapport à ses autres responsabilités. Dans cette ère de vive concurrence pour les ressources publiques, le fait d'associer la notion de sécurité à des initiatives vigoureuses en matière de développement international (ou de protection environnementale, de conservation, etc.) les affaiblit au lieu de les renforcer. Il est plus probable qu'on fasse des compromis responsables si les véritables enjeux sont clarifiés, au lieu d'être obscurs.

On peut donc conclure de ce qui précède que confondre les préoccupations traditionnelles en matière de sécurité avec d'autres considérations, aussi urgentes et importantes soient-elles, c'est mal servir l'intérêt public. L'analyse qui suit reflète bien cette optique.

## L'expérience de la politique canadienne de sécurité dans l'après-guerre

Michael McGwire, autorité renommée en politique navale soviétique, déclarait assez régulièrement, au cours de la période où il enseignait à l'Université Dalhousie dans les années 1970, que «le problème de la défense du Canada, c'est que le pays n'a pas de problème de défense». Il voulait dire par là que le Canada ne faisait l'objet d'aucune menace contre laquelle la politique de défense canadienne était en mesure de répondre de façon décisive. En Amérique du Nord, les États-Unis représentaient l'unique menace éventuelle à la sécurité du Canada, et contre les Américains, il nous fallait des moyens de défense diplomatiques, et non des moyens militaires. En dehors de l'Amérique du Nord, l'Union soviétique représentait l'unique menace possible à notre sécurité, et contre les Soviétiques, la seule défense efficace était clairement entendue que les Américains fait, il était clairement entendu que les Américains nous défendraient contre une attaque soviétique, que cela nous plaise ou non. À l'époque, un expert en matière de sécurité, Nils Orvik, prétendait même que l'objet principal des forces militaires canadiennes en Amérique du Nord était de nous

devraient, par exemple, servir à l'aide au développement. Il peut, ou non, y avoir une bonne *raison morale* de le dire. Il peut, ou non, y avoir une bonne *raison politique* de l'affirmer. Mais on peut aussi évoquer des raisons morales et politiques semblables pour justifier un grand nombre d'autres solutions de rechange (par ex., la santé publique). Le fait d'identifier dès le départ les compromis à faire peut avoir l'effet de limiter les choix. Selon l'opinion politique de chacun, les compromis peuvent ou non sembler appropriés. Mais il ne faut absolument pas partir du principe que certains choix sont naturels ou automatiques. Toute décision cache un choix politique. La vérité nous garantit la liberté de choix et la clarté mène à la vérité.

(e) Enfin, et c'est peut-être la raison la plus importante, insister pour que ces autres questions se voient intégrées à la notion de sécurité, c'est leur rendre un mauvais service. L'argument le plus convaincant qu'on puisse invoquer en faveur de l'aide au développement, par exemple, ce n'est pas qu'elle permet de renforcer notre sécurité ou d'accroître notre prospérité, mais plutôt qu'elle atténue la souffrance de populations qui n'ont pas nos moyens matériels. Dans la plupart des cas, il est très peu probable que notre aide internationale influe directement sur notre sécurité, et il y a sans doute de meilleurs moyens d'accroître notre prospérité. Il est vrai que l'aide au développement peut parfois donner lieu à des récompenses politiques et diplomatiques et qu'elle nous évite d'être soupçonnés d'indifférence froide pour les malheurs d'autrui. Mais il pourrait être difficile de défendre ces dépenses en évoquant seulement ces quelques facteurs intangibles. En dernière analyse, la défense de la politique d'aide doit reposer sur sa moralité, et l'évaluation de son utilité dépendre de la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs humanitaires. Les sommes que le gouvernement devrait y consacrer, et jusqu'à quel point le bien-être des populations nécessiteuses à l'étranger doit l'emporter sur les besoins et les désirs des Canadiens, sont fonction des instructions que le gouvernement aura reçues de ses électeurs et de son évaluation de leur

mondiale constituent une dépense pour la «défense par d'autres moyens»<sup>2</sup>.

Ces arguments ne sont pas tout à fait nouveaux. Par exemple, ils ont été évoqués pour justifier la création des institutions spécialisées des Nations Unies vers le milieu des années 40 et pour soutenir l'approche «fonctionnaliste» avancée en faveur de l'intégration européenne à la suite de la Seconde Guerre mondiale<sup>3</sup>.

Il y a des dangers cependant à accepter allégrement, ou de pousser trop loin, une notion élargie de la sécurité, et ce, pour les raisons suivantes :

(a) Le phénomène de la guerre, comme nous l'avons déjà vu, est tout aussi présent de nos jours, et nous n'avons guère de raisons de croire que ses causes profondes sont susceptibles de disparaître dans un avenir prévisible. Même si nous comprenions à fond les origines du phénomène, et ce n'est pas le cas, ce serait faire preuve d'un optimisme exagéré que de présumer que les facteurs de causalité pourraient dans tous les cas être modifiés par une action gouvernementale. Certains facteurs pourront être malléables en pratique. D'autres le seront en principe, mais non en pratique, et certains autres ne le seront pas du tout. On pourrait être bien avisé de s'attaquer, dans la mesure du possible, à ce que nous considérons comme les «conditions de la guerre», mais il serait peu prudent de faire reposer notre sécurité sur des stratégies de manipulation politique, économique et sociale. Malgré tous ses défauts, la politique traditionnelle en matière de sécurité a encore sa place dans un monde imparfait.

(b) Quoi qu'il en soit, les moyens traditionnels de la politique de sécurité remplissent aussi d'autres fonctions, dont les plus importantes sont le soutien de nos efforts diplomatiques et le maintien plus général de notre crédibilité à l'étranger. Même notre capacité à adopter de nouvelles approches pour le maintien de la paix si fréquemment mise de l'avant de nos jours peut être influencée par la force de notre «monnaie» en matière de sécurité traditionnelle. (Nous y reviendrons plus loin).

(c) Par ailleurs, accorder un traitement distinct aux différents instruments de la politique a l'avantage de la clarté. Élargir la notion de sécurité peut donner lieu à une compréhension plus large des forces qui influent sur l'objectif de la sécurité. Il est également utile d'être conscient des interrelations systémiques qui peuvent influencer les divers facteurs qui conduisent à la guerre. Mais une fois que ces réalités sous-jacentes sont comprises, il faut de nouveau décomposer le problème pour que les politiques étatiques disponibles soient déployées efficacement. Nous sommes peut-être tous menacés par l'amincissement de la couche d'ozone, mais il est peu probable que nos chances de survie soient plus grandes si nous mettons dans le même panier nos alliances avec notre position vis-à-vis la réglementation internationale sur l'utilisation des contenants pressurisés ou les gaz frigorigènes.

(d) Quoi qu'il en soit, prétendre que le choix à faire consiste à opter pour le bon beurre, l'eau propre et l'air sain, d'une part, ou les armes et les munitions d'autre part, c'est induire les gens en erreur. Il n'y a pas de raison *a priori* de soutenir que les crédits éconômisés au titre de la défense

<sup>2</sup> Cette phrase est tirée de l'ouvrage d'Arthur Andrew, *Defence by Other Means : Diplomacy for the Underdogs* (Toronto : Institut canadien des affaires internationales, 1970). Haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, M. Andrew a écrit cet ouvrage pendant une absence temporaire du ministère dont il relevait.

<sup>3</sup> L'exposé le plus convaincant de l'époque moderne de l'argument en faveur de la coopération fonctionnelle, en tant que méthode d'approche pour réaliser la paix, est présenté dans l'ouvrage de David Mitrany, *A Working Peace System*, (London : Royal Institute of International Affairs, 1945). Le concept canadien de «fonctionnalisme» était quelque peu différent, mais ses répercussions pratiques étaient très semblables à de nombreux égards. L'exposé le plus complet du rôle canadien dans la création des institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies est celui de John W. Holmes, *The Shaping of Peace : Canada and the Search for World Order*, vol. I (Toronto : University of Toronto Press, 1979). Voir aussi Tom Keating, *Canada and World Order : The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, (Toronto : McClelland & Stewart, 1993), et surtout les chapitres 1 et 2.



À première vue du moins, il y a deux bonnes raisons pour associer ces questions au domaine de la politique de sécurité. D'abord, à l'image du problème classique de la paix et de la guerre, elles constituent des menaces de mort et de destruction, et ce, sur une échelle parfois considérable. Si la politique de la sécurité relève de la haute politique, eh bien ces problèmes nécessitent une considération tout aussi sérieuse, puisque leurs conséquences, sur le plan humain, sont aussi importantes, sinon plus.

Deuxièmement, ces problèmes semblent être liés à la guerre proprement dite par des relations socio-politiques de cause à effet. Si l'aliénation causée par la pauvreté chez nous est à l'origine de la violence qui caractérise nos villes, le désespoir qui accompagne le sous-développement à l'étranger engendre la violence dans le monde entier. Le désespoir alimente le radicalisme, et la guerre est effectivement un geste radical. Pour vraiment remédier au désespoir, il faut, selon le raisonnement habituel, s'attaquer à ses causes profondes, et non simplement aux symptômes. L'aide au développement se confond alors avec la politique de défense.

Mais un troisième facteur sous-tend l'argumentation en faveur d'une acception plus large du terme «sécurité». Ce facteur, s'il est de nature plus purement politique que les autres, relève du non-dit. Plus précisément, il tient au fait que ceux qui favorisent une définition plus large ont deux grands objectifs : (a) convaincre le gouvernement que les questions qu'il leur tiennent à cœur devraient être considérées tout aussi prioritaires que les moyens de défense employés traditionnellement contre les menaces externes; et (b) s'assurer en conséquence que les crédits supplémentaires dégagés par une réduction des dépenses traditionnelles au titre de la défense contribuent à la mise en œuvre de politiques qu'ils jugent prioritaires, plutôt que de servir à d'autres programmes officiels. Ainsi, les fonds consacrés à l'aide au développement, au respect des droits de la personne ou à la protection de l'écologie

époque, étaient le sort de l'humanité et que celle-ci supportait dans la résignation. En même temps, nous avons identifié (et créé, collectivement) une nouvelle gamme de sources de misères. Par une relation de cause à effet, tout semble être en corrélation très étroite avec tout, et dans notre monde de haute technologie défini par des communications rapides et des réseaux économiques interdépendants, «tout», c'est beaucoup.

Donc, la notion de sécurité a désormais une signification beaucoup plus large. Elle englobe à présent le recours à une plus grande gamme d'instruments d'intervention qu'à une époque plus simple, quoique plus difficile.

L'une des conséquences de cette nouvelle réalité (et de la nouvelle perception que nous en avons, c'est qu'une tendance semble émerger, amenant les gouvernements à considérer une définition plus large du terme de sécurité. Le problème classique de la sécurité tel qu'il se posait au 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup> siècle, est, de toute évidence, toujours présent.

Mais à cette menace qui perdure vient s'ajouter une série de périls qu'on associait jadis à d'autres catégories de problèmes. Citons, à titre d'exemple, l'appauvrissement horrible des États qu'un certain fatalisme nous amène à qualifier parfois de «cas désespérés» et les nouveaux fléaux de maladies apparemment incurables. Les cavaliers de l'Apocalypse se multiplient, puisque aux anciens fléaux de la guerre, de la famine et de la peste s'ajoutent désormais, les menaces à la survie de l'espèce humaine jusqu'alors inconnues, et notamment la destruction de notre habitat naturel et le dépérissement de nos richesses naturelles. D'autres sources moins spectaculaires, mais toutes aussi pernicieuses, de misère et de désespoir humains sont parfois associées à la sécurité. Notons, à ce chapitre, les violations routinières des droits de la personne, l'oppression et l'exploitation de millions de femmes et l'expansion apparemment incontrôlable de la population mondiale des réfugiés sans abri.

«Nous savons aujourd'hui que la paix du monde est mieux servie quand on ne promet de faire que ce qu'on est sûr d'accomplir au lieu de se permettre de faire des promesses nébuleuses qui ne reposent pas sur des convictions profondes.»—Sir Harold Nicolson<sup>1</sup>

## Introduction

L'objet du présent document est de présenter une discussion générale de diverses questions de sécurité internationale intrinsèques à l'examen de la politique étrangère canadienne, et de soumettre des observations et des suggestions dans l'espoir qu'elles seront utiles au Comité mixte spécial. Dans un premier temps, la notion de «sécurité» et la façon de l'interpréter dans le contexte de la prise de décision en politique étrangère sont analysées. Suit un bref examen des principales caractéristiques de la politique canadienne en matière de sécurité après la Seconde Guerre mondiale, et des changements récents qui ont influé sur le contexte global de la sécurité du Canada. Ensuite, sont discutées brièvement les conséquences générales de ces changements internationaux au niveau des politiques et leur importance pour les décideurs de la politique de défense canadienne confrontés à faire des choix stratégiques. Les intérêts du Canada en matière de sécurité par rapport à l'Europe, à l'hémisphère occidental (y compris les États-Unis et les «autres Amériques»), et dans le Pacifique Nord sont ensuite abordés. L'étude s'achève par une discussion sur les Nations Unies, la sécurité collective et les opérations de maintien de la paix.

## La notion de «sécurité»

Qu'est-ce qu'une question de sécurité dans le contexte de la politique étrangère?

Il s'agit là d'une question simple qui appelle une réponse simple. À l'apogée de l'art politique classique en Europe, quand les monarques n'avaient guère que les conseils des aristocrates et des armées de mercenaires pour les aider à mener leurs complexes jeux d'échecs géopolitiques, on aurait sans doute trouvé une réponse. Comme ils ne s'intéressaient guère à l'opinion publique et n'avaient pas à se préoccuper d'élections, et compte tenu de leur conception limitée des fonctions internes d'un gouvernement — que l'on peut résumer au maintien de l'ordre public, — les chefs d'État définissaient le problème de sécurité de façon très simple : il s'agissait de protéger leur régime contre les dommages ou la destruction infligés de l'extérieur et de maintenir — ou peut-être même d'accroître — leur territoire. À l'époque mercantile ces objectifs s'appuyaient sur des manœuvres diplomatiques, elles-mêmes soutenues par la capacité militaire. Cette capacité dépendait à son tour de l'importance du trésor du souverain, obtenu au moyen d'impôts, de vol ou d'extorsion.

Certes, cette vue du passé est simpliste. Mais elle permet de mettre en lumière des conditions fort différentes de celles qui prévalent aujourd'hui. À notre époque, la plupart des gouvernements, même dans les sociétés non libérales ou non démocratiques, sont conscients, à des degrés divers, de l'opinion populaire. Les programmes politiques qu'ils sont appelés à exécuter sont beaucoup plus vastes. Les normes d'évaluation de leur performance sont beaucoup plus élevées qu'auparavant. Les difficultés auxquelles ils se heurtent pour satisfaire à ces normes sont infiniment plus variées et complexes. Grâce à des politiques gouvernementales bien réfléchies et ancrées sur les techniques modernes de manipulation des structures sociales, nous trouvons normal aujourd'hui d'échapper aux nombreux fileux imprévus qui, à une certaine

<sup>1</sup> *Peacemaking 1919*, (London, Methuen, 1964), p. xv. Cet ouvrage a été publié pour la première fois en 1933.





# QUESTIONS D'ACTUALITÉ IMPORTANTES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

DENIS STAIRS

---

Diplômé de l'Université Dalhousie, d'Oxford et de l'Université de Toronto, Denis Stairs est professeur de sciences politiques et membre fondateur du Centre for Foreign Policy Studies à l'Université Dalhousie. Il est spécialisé dans l'étude de la politique étrangère canadienne et de sujets connexes.

Le Comité a demandé au professeur Stairs d'examiner la nature changeante et l'ampleur des menaces à la sécurité du Canada, les questions de sécurité régionale, la participation du Canada aux opérations de la paix de l'ONU, l'adhésion du Canada à l'OTAN et au NORAD, l'élargissement de la définition de la sécurité et les propositions du Conseil Canada 21 en matière de sécurité.

---



## MESSAGE DES COPRÉSIDENTS

En mars 1994, un Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes a été constitué afin d'examiner la politique étrangère du Canada. Le gouvernement a chargé ce Comité de relever les changements qui s'opèrent dans le monde, d'indiquer leur incidence sur le Canada et de suggérer les principes et les priorités qui devraient orienter la politique étrangère canadienne. Le rapport du Comité, intitulé «**La Politique étrangère du Canada : principes et priorités pour l'avenir**», a été déposé au Parlement le 15 novembre 1994.

Cet examen s'est déroulé dans un contexte de rapide évolution. De plus en plus, les Canadiens et les Canadiennes reconnaissent que les forces internationales façonnent leur vie de tous les jours et influent sur leurs perspectives d'avenir. Le Comité a rencontré des centaines de groupes et de citoyens partout au Canada et a rassemblé plus de 10 000 pages de témoignages. Le message est clair : la population canadienne veut une politique étrangère axée sur des valeurs et souhaite que le Canada soit, par sa vision et ses actions, plus mondialiste.

Nous sommes reconnaissants des analyses réfléchies et des recommandations parfois détaillées que nous avons reçues sur un large éventail de questions de politique étrangère. Nous avons été frappés également par la nécessité de poursuivre le dialogue et la communication sur le rôle du Canada dans les affaires internationales. C'est pourquoi nous tenons à assurer une large diffusion aux travaux des auteurs suivants qui ont préparé des essais approfondis à l'intention du Comité :

- M. Denis Stairs, «Questions d'actualité importantes en matière de sécurité»;
- Mme Sylvia Ostry et M. Alan S. Alexandroff, «Le Canada et la mondialisation du commerce, des investissements et des finances»;
- M. André Martens, «À nouveau l'aide étrangère et le développement»;
- M. John Falston Saul, «La culture et la politique étrangère».

Nous visions trois objectifs lorsque nous avons commandé ces études : déceler les éventuelles omissions dans les témoignages que nous avons rassemblés; fournir une analyse approfondie des questions clés qui sont ressorties des témoignages; enfin, fournir la possibilité à des auteurs de défendre certaines positions ou approches.

Nous sommes redevables aux auteurs de l'intérêt et de l'acuité dont ils ont fait preuve dans l'étude de questions de politique étrangère difficiles. Nous sommes convaincus que ces documents constitueront un précieux apport dans le débat continu sur le rôle international du Canada.

L'honorable Allan J. MacEachen, p.c.

Monsieur Jean-Robert Gauthier, député

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DES COPRÉSIDENTS ..... ii

QUESTIONS D'ACTUALITÉ IMPORTANTES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ — *DENIS STAIRS* ..... 1

LE CANADA ET LA MONDIALISATION DU COMMERCE DES INVESTISSEMENTS ET DES FINANCES —  
ADDENDA SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES  
*SYLVIA OSTRY AND ALAN S. ALEXANDROFF* ..... 23

À NOUVEAU L'AIDE ÉTRANGÈRE ET LE DÉVELOPPEMENT — *ANDRÉ MARTENS* ..... 69

LA CULTURE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE — *JOHN RALSTON SAUL* ..... 91



The Senate and the Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Sénat et le Président de la Chambre des communes accordent, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Edition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

**COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE  
DES COMMUNES CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA  
POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA**

**NOVEMBRE 1994**

**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA :  
PRINCIPES ET PRIORITÉS POUR L'AVENIR**

**ESSAIS**







LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE  
DU CANADA :  
ESSAIS



RAPPORT DU COMITÉ MIXTE SPÉCIAL CHARGÉ DE  
L'EXAMEN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

